

第2章 1945年憲法の政治学 - 民主化の政治制度に対するインパクト -

著者	川村 晃一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	525
雑誌名	民主化時代のインドネシア：政治経済変動と制度改革
ページ	33-97
発行年	2002
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012224

第2章

1945年憲法の政治学

民主化の政治制度に対するインパクト

はじめに

1998年までは、1945年憲法が改正されるということなど誰にも想像できないことであった。1945年憲法は、オランダ植民地からの独立を目指して闘争を続けてきた民族主義運動家らが自らの手で創り上げたものであり、その意味でインドネシア独立の象徴であった。それゆえ、1945年憲法の内容に手を加えることは許されないと考えられてきたし、時の権力者は1945年憲法の象徴性を利用して権威主義的支配を正統化してきた。しかし、1998年から1999年にかけてインドネシアが経験した権威主義体制の崩壊と民主主義体制への移行という独立以来の大きな政治変動にともなって、1945年憲法の不可侵性という神話も崩壊し、1945年憲法をインドネシアにおける民主主義体制にいかに関与させるかという新しい課題が浮上したのである。

インドネシアにおける近代国家は、1950年代の約10年間を除き、この1945年憲法を国の基本法として運用してきた。この憲法のもと、独立移行期には、一種の大統領制を採用するという憲法の規定に反して、実質的には中央国民委員会に責任を負う内閣が樹立され、議院内閣制的な性格の強い政治が行われた。1949年に宗主国のオランダから主権を委譲された後には、1949年インドネシア連邦共和国憲法 (Konstitusi Republik Indonesia Serikat)、1950年イン

ドネシア共和国暫定憲法（Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia）という西欧立憲主義を全面的に採用した憲法が採用され、議院内閣制下での政党政治が展開された。1959年の大統領命令で1950年暫定憲法から1945年憲法への復帰が決定された後は、スカルノによる「指導される民主主義」と、それに続くスハルトによる「新秩序」という二つの権威主義体制を法的に規定する役割を1945年憲法は担った。1998年に32年間にわたったスハルト政権が崩壊し民主化が始まった後も、他の体制移行国家とは異なり、新たに憲法が制定されることもなく、1945年憲法の条文を改正することで、新たな民主主義体制に適合した憲法への転換が目指されている。1999年、2000年と2度にわたって1945年憲法が改正され、これにともなってインドネシアの政治制度は、立法府・司法府が無力化され行政府に権力が集中していた権威主義的構造から、行政府に対する立法府の優位性を確保する近代民主主義的構造へと大きく変容しつつある。しかしながら、新たな政治制度のもとで展開されている民主政治は、インドネシア史上初めて民主的に選出されたアブドゥラフマン・ワヒド大統領が政権成立後わずか1年半で弾劾に追い込まれたように、決して安定したものではない。

1945年憲法のもとで、権威主義体制はどのようにして安定を確保し、民主主義体制はなぜ不安定化しているのか。民主化過程のなかで決定された2度の憲法改正は、1945年憲法の何を変えたのか。そもそも、どのような経緯で1945年憲法に規定されているような政治制度が生まれたのか。このような疑問に答えるために、インドネシアの政治制度の歴史的連続性と変容を1945年憲法を軸に概観し、体制の変動が政治制度に与えるインパクトを分析することが本章の目的である。本章では、はじめに、制定当初の1945年憲法によって規定された政治制度を概観するとともに、憲法の背後にある思想的・歴史的淵源を明らかにする。次に、スカルノとスハルトという2人の指導者による権威主義体制を成立・存続させた1945年憲法の立憲的基盤を抽出する。第3に、1998年以降の民主化過程のなかで行われた憲法改正の内容を概観する。第4に、憲法の変容がもたらした新しい政治の動態を、アブドゥラフマ

ン・ワヒド大統領の解任過程を通じて分析する。最後に、今後も継続されるであろう憲法改正作業と安定的な民主政治を達成するための課題を展望する。

第1節 1945年憲法の制定

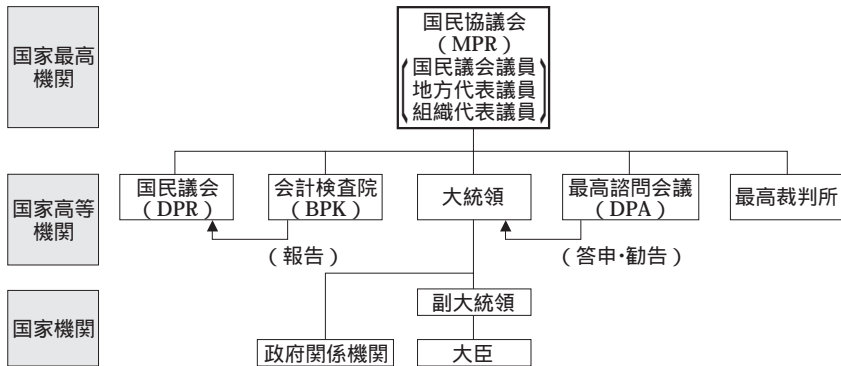
1945年8月17日、民族主義運動の指導者であったスカルノ（Soekarno）は、ハッタ（Mohammad Hatta）とともにジャカルタで独立を宣言した。その翌日、新国家の基本法として1945年インドネシア共和国憲法（Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945）が公布・施行された。この憲法は、太平洋戦争での日本軍の敗戦が色濃くなった1945年5月に、ジャワ軍政監部によって設置された独立準備調査会（Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia: BPUPKI）の会合で起草され、8月18日の独立準備委員会（Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia: PPKI）で正式に憲法として採択されたものである。インドネシア民族主義運動指導者が独立前の2カ月あまりの間に作成した1945年憲法は、わずか37条からなり、詳細を後に制定される法律にゆだねるなど、憲法の体裁としては不十分な点を多く含むが⁽¹⁾、憲法前文に盛り込まれたパンチャシラ（Pancasila）という独自の国家理念⁽²⁾、国民協議会（Majelis Permusyawaratan Rakyat: MPR）を中心とする統治構造、最小限の規定に抑えられた人権規定など、憲法の内容は西欧諸国の憲法の単なる模倣ではなく、むしろインドネシアの独自性の強いものとなっている⁽³⁾。これらの特徴は、スカルノによる「指導される民主主義」（Demokrasi Terpimpin）という名の権威主義体制、およびスハルトによる「新秩序」（Orde Baru）と呼ばれた権威主義体制の政治を法的に支え、それゆえ1998年の民主化以降、憲法改正が政治改革の焦点となるとともに、その改正内容が民主化後の政治を大きく規定していくことになる。それではなぜ、このような他に類をみない統治構造が採用されたのだろうか。その歴史的・思想的背景を明らかにしながら、1945年憲法の内容をみている。

1. 1945年憲法の統治構造

1945年憲法のなかで規定されたインドネシアの政治制度は、およそ340年間にわたって宗主国としてオランダ領東インドを支配したオランダ王国の統治構造を移植したものでもなく、また3年間にわたって軍政を敷いた日本の明治憲法体制を模倣したものでもない、独自のものである。まず、第1条に定められたように、政体としては君主制ではなく共和制が採用された。独立後のインドネシアがどのような政体を採用するかという点は、独立準備調査会における憲法草案の会議でもかなり議論が噴出し、容易に解決できないものであろうと、日本のジャワ軍政監部はみていたようである(三好[1966: 62])。実際、中部ジャワ出身の委員は、マグラで秘密会議を開き、ジョグジャカルタのスルタンを君主とする国家の実現について秘密協定を結んでいたといわれている(Sekretariat Negara [1995: 120], 早稲田大学[1959: 418])。しかし、日本側の見通しに反して、独立準備調査会のほとんどの委員は共和制の採用で一致し、議論が紛糾することもなかった。7月10日に開催された独立準備調査会では、投票の結果、6人が君主制に賛成したのに対し55人が共和制に賛成し、圧倒的多数で共和制の採用が決まった(Sekretariat Negara [1995: 125-127])。

また、政治制度として採用されたのは、議院内閣制ではなく、一種の大統領制であった。大統領は国家元首として、行政権を掌握し、政府を組織する(第4条)。しかしながら、インドネシアの大統領制は、「任期中の地位が保障され、議会によっては解任されない」ことを前提とする純粋な大統領制ではない。アメリカ合衆国のように、純粋な大統領制においては、行政府の長としての大統領と立法府の議会との間に明確な権力の分離がある。インドネシアの大統領も、法律の審議を行う立法機関である国民議会(Dewan Perwakilan Rakyat: DPR)に対しては責任を負わず、それゆえ国民議会に対する解散権をもたない。しかしながら、インドネシアにおいては、大統領は、国民議会議

図1 1945年憲法に規定されたインドネシアの統治機構



(出所) 筆者作成。

員と任命議員からなる国民協議会という「議会」機構によって選ばれ、そこに責任を負う(第6条)。つまり、大統領の地位は任期中でも決して保障されているわけではなく、場合によっては国民協議会によって罷免されうるのである。しかしながら、大統領には国民協議会の解散権はない。

なぜなら、国権の最高機関である国民協議会は、単なる議会とも位置づけが違うからである。第1条第2項に定められているように、国民協議会は、インドネシア全国民の化身であり(解説)⁽⁴⁾、国民に代わって主権を全面的に行使するとされる。この国民協議会は、政治制度上は、大統領、国民議会、最高裁判所といったあらゆる国家機関の最上位に位置する、文字どおりの国家最高機関である(図1を参照)。国民協議会は、少なくとも5年に1度総会を開催し(第2条第2項)、憲法の制定および改正、大統領の任期5年間に於ける国の基本的施政方針である国策大綱の決定、正副大統領の選出といった国の基本政策を定めることを主要な任務としている(第3条、第6条第2項、第37条)。そして、国民協議会が決定した国策大綱にしたがって、その下に位置する五つの国家高等機関、すなわち大統領、国民議会、最高裁判所、最高諮問会議(Dewan Pertimbangan Agung: DPA)、会計検査院(Badan Pemeriksa

Keuangan: BPK) がそれぞれの機能を遂行するのである。

2. 政治制度の思想的淵源

以上のように、インドネシアの政治制度は、立法、行政、司法の三権間での抑制と均衡によって権力の濫用を防止しようとする三権分立制を採用していない。独立前の憲法草案の審議においても、最初から三権分立を採用する意見は出されなかった。1945年7月11日に開催された第2回独立準備調査会における審議で憲法私案を提起していたムハマド・ヤミン (Muhammad Yamin) は、中国国民党の憲法に定められている五権分立を参考にしたうえで、インドネシアでは六権の間で権力の分有をはかるべきだと述べている。その六権とは、(1)国家元首および副大統領、(2)代議院、(3)全インドネシア協議会、(4)大臣、(5)諮問会議、(6)最高裁判所であるとした (Sekretariat Negara [1995: 176-184])⁽⁵⁾。これに対して、独立準備調査会の中に設置された憲法起草小委員会 (Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar) の主査として1945年憲法起草過程で中心的役割を果たしたスポモ (Soepomo) は、ヤミンの提案を採用し、国民協議会、国民議会、大統領、最高諮問会議、会計検査院、最高裁判所の間で権力を分有する案を提示した⁽⁶⁾。スポモは、インドネシアにおいて三権分立制を採用しない理由として、「実際には、法律を作成する機関が政府の任務を任され、裁判所も政府の任務を任され、政府も法律作成の権限を与えられる。つまり、理論にしたがった三権分立は現実にあわない」ことをあげた。また、小委員会の上部組織である憲法委員会 (Panitia Undang-Undang Dasar) 委員長であったスカルノも、三権分立は社会的公正を保障するものではなく、ソ連や中国が三権分立を採用しなかったように、すでに時代遅れのものだとしてスポモの意見に同調した (Sekretariat Negara [1995: 221-222])。実際、独立準備調査会で憲法起草にあたった委員たちは、欧米だけでなく、日本、フィリピン、タイなどアジアも含めた多くの国の憲法を参照していた。しかし、第二次世界大戦に先立つ1930年代は、ヨーロッ

パ先進諸国において「近代憲法の危機」と呼ばれる時代状況にあった。一方では、ロシア革命を発端として社会主義勢力が伸張し、他方では、その対抗勢力である保守派反革命勢力によってブルジョア民主主義、近代立憲主義が激しい攻撃にさらされ、ついにはファシズムが出現していたのである。とくに、ドイツにおけるワイマール憲法の崩壊過程においては、「議会で多数の政党が乱立し、議院内閣制を支えるべき多数派が安定的に形成されないため、内閣は議会よりも大統領により依存するようになり、そのうえ、議会は、肝心の立法機能をはたすことができなくなって、大統領の緊急命令が濫発されるような状況であった（樋口 [1998: 181-186]）。このような世界情勢を反映して、西欧における議会政治は、インドネシアの独立指導者たちにとっては模倣されるべきモデルではなく、むしろ批判されるべき対象だったのである。彼らは、三権分立、議院内閣制といった政治制度が欧米各国で機能不全に陥っているとみなし、中国国民党や1936年ソ連憲法が採用していた制度を参考にしたのである⁽⁷⁾。

さらに、三権分立や、大統領制・議院内閣制といった西欧諸国で採用されている政治制度をインドネシアの独立指導者たちが拒否した背景には、1910年代以来ジャワ知識人の間で連綿として受け継がれてきた反西欧、反近代の思想的潮流の影響があったことを指摘しなければならない。独立準備調査会の場でスポモは、自由民主主義とそれを思想的に支える個人主義を拒否し、それゆえこれらの思想の実践形態である議会主義（parlementarisme）もしくは議院内閣制（sistem parlementer/sistem Kabinet）は採用しないと明言した。なぜなら、それらは全世界に帝国主義と戦争をもたらした元凶だからである（Sekretariat Negara [1995: 274]）。かわりにスポモが想定したのは、国家権力の行使において国家元首に優位性（predominance）を与え、国家元首に権力と責任を集中させる（concentration of power and responsibility）「我々自身の制度」であった。この制度のもとでは、「政府は国民議会の権力に依存しない、不変の権力を保持するために信任を付与され」、「大臣を任命する権限をもつ国家元首は、社会に存在するすべての思想的潮流の意図するところを自然に

汲み取るのである。ここでは、政府、とくに国家元首は、「全国民の上に立つ大家族の長（Kepala Keluarga besar）」とみなされている。ただし、「国家元首の政策を信用し」つつも、「最高国家指導者である国家元首がインドネシア国家行政機構において国民の精神と常に同一であることを保証するために、協議機関（badan permusyawaratan）のシステムを設置することが必要である。国家元首は国民の公平感および国民の理想を常に理解し感じるために、継続的に協議機関と会す」ような制度が望ましいとスポモは考えたのである（Sekretariat Negara [1995: 42, 274, 302-306]）。つまり、全体主義を防ぐという観点から六権分立の制度を提唱したヤミンに対して、スポモが考えていたのは、六つの機関にそれぞれの政府機能を分担させることであり、権力の分立ではなかった。日常の政府の運営においては、国民と一体となっており、その智で国民を導くことのできる国家元首に権力を与え、5年に一度、その国家元首と国民の一体性を確認するために国民協議会を開催する、という制度をスポモは提案していたのであった（Sekretariat Negara [1995: 42]）。そして、独立準備調査会、独立準備委員会に集まっていた委員のほとんどもこれに賛同したのである。

3. 正統性原理としての「家族主義」思想

西欧民主主義の基礎となった個人主義、自由民主主義を否定したうえで、インドネシア独自の政治制度を構築するための思想的基盤となったのが、家族主義（kekeluargaan）である。この概念は、民族主義運動が展開されるなかで、インドネシア固有の文化伝統のなかから土着の社会統合原理を発見しようとする知的営みの結果提起されるようになったものである。インドネシアの民族主義運動家は、オランダによる植民地支配に対する抵抗運動のなかで、新しい民族国家を成立させるための正統性原理を構想しようとした。そのような思想的営為において、インドネシア国家の主宰者となるのは「人民」（rakyat）であるという考えが生まれ、この新しい概念である「人民」に内実

を付与するために、これをジャワ文化の文脈において再定置しようとする試みが一群の民族主義的知識人であったプリヤイ（王侯貴族）の間でなされた（土屋 [1982: 72-76]）。そして、この人民主義（kerakyatan）をジャワ文化の文脈で再解釈したのが、植民地時代における民族主義運動の組織的基盤となった私立教育団体タマン・シスワ（Taman Siswa）創立メンバーのスタットモ・スリオクスモ（R.M. Soetatmo Soeriokoesoemo）であり、キ・ハジャール・デワントロ（Ki Hadjar Dewantoro）であった。土屋 [1982] によれば、スタットモは、ジャワ社会の特質を「主 - 従」（Kawula-Gusti）の一体性という点に求め、この一体性を成立させる最大の要件を「智恵」（wijsheid）として捉えた。そして、このKawula-Gustiの観念を「民主主義」（demokrasi）という新しい概念のなかで再定義することにより、スタットモは、人民主義＝民主主義は指導者の智恵に導かれなければ破滅（カタストロフィ）をもたらすという認識に到達し、これを家族（keluarga）における「秩序と安寧」（tata-tentrem）を用いて説き明かしたのである。デワントロは、このスタットモのテーゼを、家族主義における「民主主義と指導性」（democratie en leiderschap）の概念として受け継ぎ、この理想を植民地官僚国家に拮抗する制度であるタマン・シスワにおいて実践してみせたのである。デワントロをはじめとする民族主義指導者らは、当時の「西洋の没落」思想と東洋回帰主義、それが顕在化したタゴールの思想および神智学（Theosophy）という思想的洗礼を受けており、それゆえ東洋哲学と東洋の人間観（とくにインド哲学）に西欧の民主主義の危機を克服する鍵があると認識していた。その意味では、インド世界を母胎とするジャワ文化は、近代を超克する潜在能力を有しているものだったのである。つまり、デワントロが主張するように、個人主義に基づいた西欧型民主主義は無秩序をもたらすだけであるのに対して、ジャワ的民主主義においては、『すべての個人の一体化』の確立をもっとも重視するのである。これは、各人が独立していることを減じているがしかし全体とひとつになっていると考え、そして、心の底から全体の利益に対して自らを献げるのである。すなわち、『君臣が帰一する』manunggal ing

Kawulo-Gusti」(土屋[1982: 334]) のであり、それによって秩序と安寧が達成されるのである。

こうしてジャワ文化の中から意識的に抽出されたイデオロギーが新しい国家の正統性原理となった⁽⁸⁾。しかし、デワントロらが提起した概念には、ドイツ第三帝国の全体国家論が色濃く影を落としている。確立期ナチズムの全体国家論は、個人・社会・国家の区別を原理的に否定し、国家を本質的に有機体的で神秘的なものと捉えている(樋口[1998: 192-193])。事実、1945年5月31日に行われた独立準備調査会の審議で、スポモは、ドイツ国家社会主義思想や、大日本帝国の天皇制などを例にあげて、指導者と人民の一体性や、国家を家族とみなしその一体性を強調するような全体国家論や統合主義思想こそが、インドネシア社会の伝統に最も適うとしたうえで、次のように述べた。

「インドネシア人民の内的精神、精神構造の特徴は、生命の統一(persatuan hidup)、君臣が帰一する(persatuan kawulo dan gusti)理想にある。つまり、外的世界と内的世界の統一であり、大宇宙と小宇宙の統一であり、人民と指導者の統一である。個々人としてのすべての人間、社会における人間の集団、その社会におけるその他の集団、および全世界における社会交流のなかでの各社会は、それぞれ自然の法則に従ってそれぞれの場所とそれぞれの義務(dharma)をもつと考えられており、全体が物質的および精神的均衡を達成するようになっている。個人としての人間は、他人や外的世界から切り離されてはいない。人間の諸集団、いわんやすべての生物の集団は、相互に関係し、相互に関連し、すべてが互いに影響しあい、それらの生命は相互に関連するのである。これこそ、インドネシア人民の全体主義の思想(ide totaliter)、統合主義的思想(ide integralistik)であり、我々独自の政府の形態として実現されるのである。」(Sekretariat Negara[1995: 35])
これをインドネシア社会の文脈で一言で言い換えれば、「相互扶助」(gotong royong)、「家族主義」(kekeluargaan)となるのである。

家族主義、統合主義、相互扶助など、インドネシアの民族主義指導者が使

ったいずれの概念も、その明確性、具体性といった観点からは不十分なものであるのは確かであるし、前述したように、そのジャワ・プリヤイ的色彩の強さも明らかである⁽⁹⁾。しかし、これらの思想・概念は、インドネシアという新しい国家を目指した民族主義運動家らが、まだ見ぬ国家像を創り上げていくなかで、当時の世界的な思想潮流を吸収しながら己れのものとしていったものである。そして、家族主義、相互扶助などの独自の国家統治原理を憲法のなかで政治制度として結実させる際に、ソ連、中国国民党政府といった後発国家が具体的なモデルとして採用されたのであった⁽¹⁰⁾。1945年憲法は、のべ2週間の審議だけで起草されたものであるが、その背景には長い反植民地独立闘争の歴史を背負っているのである。

第2節 1945年憲法と権威主義体制

1. 権威主義体制を支えた憲法規定

憲法制定史を概観して分かるように、1945年憲法は西洋近代の立憲主義とは異なる思想から制定され、それゆえ近代的憲法、つまり国家権力を制限して国民の権利・自由を守ることを目的とする憲法とは大きく異なる構造を有するようになった。この憲法に基づいて建設された政治制度のもとで展開された政治も、西洋的民主政治とは異なる権威主義的な統治であった。そこでは大統領を中心とした行政府に権力が集中し、権力者による恣意的な政治運営が行われた。最高権力者である大統領は、長期にわたって権力の座を維持し、他の政治勢力を無力化していった。スカルノ初代大統領とスハルト第2代大統領による二つの権威主義体制がこれにあたる。それでは、具体的にどの規定が権威主義体制の成立を可能にし、2人の大統領による長期政権を支える役割を果たしたのだろうか。本節では、憲法のなかのどの規定がどのようにして権威主義体制の確立と維持を可能にしたのかを論じる。

まずはじめに、明示的に大統領への権力の集中を生んだ憲法の条文をみてみよう。独立準備調査会においてスポモが述べていたように、憲法の起草者は、国家指導者たる大統領に権力を集中させる政治制度の構築を目指して条文の策定を行った。確かに、憲法の条文のなかでは、大統領について定めた条項が13条19項目と最も多く（第三章「国家行政権」に関する第4条～第15条と第V章「内閣」に関する第17条、第七章「国民議会」のなかの第22条第1項）、大統領にはさまざまな権限が付与されている。たとえば、大統領は、「陸軍、海軍、空軍の最高指揮権を掌握」し（第10条）、（国民議会の同意を得たうえで）宣戦布告、講和・条約の締結を行うことができ（第11条）、非常事態宣言を行う（第12条）ことができる⁽¹¹⁾。大統領は、人事権として、外交使臣の任命・接受（第13条）、恩赦などの決定（第14条）、勲章等の授与などの権限（第15条）を有する。また、大統領は内閣の長として国務大臣を任命し（第17条）、日常の行政に関与する。

なかでも、大統領への権力集中という観点から最も重要な権限は、大統領のもつ法律制定権である。第5条第1項では、「大統領は国民議会の同意を得て法律を制定する権限を有する」と定められ、立法権がもっぱら議会に帰属するという近代立憲主義の確立期に典型的にみられた仕組みとは異なり、大統領にも法律の制定権を認めることで大統領と議会が立法権を分有する形態をとっている。つまり、ここには、議会制定法によって行政府を拘束し、その行動を議会によってコントロールするという権力抑制の考えは反映されておらず、むしろ「智恵を有する指導者」たる大統領と議会が協調・協力して立法権を行使していくべきだというのである。また、大統領は行政の長として（第4条第1項）、「法律を実施するため政令を制定する」ことができる（第5条第2項）。さらに、「緊急の事態において大統領は法律に代わる政令を制定することができる」（第22条第1項）。このように、法律、政令といった法律制定権が大幅に大統領に与えられており、立法府に対する行政府の優位性が憲法上規定されているのである。「憲法解説」でも、「大統領は、国民協議会の下位に位置するなかで、最高の政府機関である」と明記されている。

他方、これの裏返しとして、国民議会に関する条項は5条9項目しかなく、さらに裁判所については第IX章「司法」のなかの第24条と第25条に定められている3項目のみとなっている。第20条第1項では、「法律はすべて国民議会の承認を経なければならない」とされ、議会の立法権が定められているが、大統領には国民議会を通過した法律に対する拒否権を認めており（第21条第2項）、国民議会の立法権の大統領に対する優位性は低い。これに対して、国民議会は大統領の人事権、条約締結権、立法権などを抑制するような手段を何ら与えられておらず、立法府が行政府をコントロールすることは法的に困難である。議会の行政府に対する優位性が定められている点は、唯一、予算議決権（第23条第1項）と課税権（第23条第2項）だけである。憲法解説には、国民議会は大統領の行動を監視することができ、大統領が国策に反していると判断した場合には、国民協議会を招集して大統領に責務を報告させることができると規定されている。しかし、それが具体的に何を指すのかは、この解説だけではわからない⁽¹²⁾。

司法に関する規定はさらに貧弱である。第24条第1項で「司法権は最高裁判所および……その他の司法機関がこれを行行使する」と定められているだけで、司法府の機構・権限、裁判官の任命方法については後に法律で定められるとされているだけである。「憲法解説」では、「インドネシアは法治国家（negara yang berdasar atas hukum rechtsstaat）である」ことが謳われ、司法府は行政府から独立した権力であることが定められているが、それが具体的に何を指しているのかは明らかではない。そのため、ムルヤ・ルビスが指摘したように、何が法治国家であるのかというそのときどきの解釈次第で「司法府の独立」の意味は変わらざるをえなかった（Lubis [1993: 97]）。1945年憲法では、裁判所に法令審査権を付与することも定められなかったため、司法府による行政府、立法府に対するチェック手段は何もない。

その他の権力機構についても、最高諮問会議については、「最高諮問会議は、大統領の質問に対して返答することを職務とし、政府に対して提案を行う権限を有する」（第IV章第16条第2項）と定められているだけである。同様

に、会計検査院についても「国の財政についての責務を検査するため、……会計検査院を設ける。会計検査院の検査の結果は、これを国民議会に報告する」(第23条第5項)とその機能が簡単に定義されているだけで、大統領を含めた他の国家機関の行動をチェックできるような権限は与えられていない。

2. 国民協議会制度と権威主義体制の合憲的成立

以上のように、憲法の構造上からも大統領に権力を集中させようという意図が読みとれる。しかし、だからといって、憲法の規定が自動的に強大な権力者を生み出すようにはなっていない。憲法上の規定では、主権を行使する主体は国民協議会となっており、大統領もここで選出される。大統領は国民議会に対しては責任を負わないが、国民協議会に対しては責任を負う形になっているのである(解説)。また、憲法起草の議論にあったように、建前上でも六権分立という制度を規定したのであるから、統治機能を分担することで一種の権力間の均衡と抑制を達成することも可能であったはずである。

だが、実際には、1945年憲法の歴史は、そのままインドネシアにおける権威主義体制の歴史と重なる。それでは、大統領の権限に関する規定以外に、どの規定が権威主義体制の成立と継続を可能にしたのであろうか。その答えは、国民協議会の構成に関する規定にある。第2条第1項は、「国民協議会は、国民議会議員に……地方および諸組織(golongan-golongan)代表を加えて、これを構成する」と国民協議会の議員構成について規定している。これについて憲法の解説は、このような規定によって、「全国民、全組織、全地方が協議会内で代表を有し、その結果、本協議会が真に国民の化身とみなされることができるのである」と述べている。問題は、彼ら国民協議会議員がどうやって選出されるかである。まず最初の国民議会議員であるが、その選出の方法については憲法のなかには何ら規定がない。つまり、法的には必ずしも国民による選挙で選ばれることは保証されていないのである。国民議会議員について民選の原則が確認されていないのであるから、その次の地方お

よび諸組織代表についてはいうまでもなく、選出方法については憲法に何も記されていない。

ここに1945年憲法が権威主義体制の成立と継続を可能にする究極の鍵がある。つまり、国権の最高機関である国民協議会の議員に誰が就任するかは憲法上明らかになっていない。とすれば、憲法制定後にこれから設置される国民協議会および国民議会の議員の選出方法が定められることになる。誰がそれを定めるのか。上述のように、1945年憲法で国民協議会に次いで大きな権力を握っているのは大統領である。しかも、憲法の過渡規定第IV条で「本憲法にしたがって国民協議会、国民議会、および最高諮問会議が組織されるまで、すべての権限は……大統領がこれを行使する」と定められており、独立直後には大統領は独裁的な権力を与えられていた。憲法に民選の規定がない以上、大統領が国民議会であれ国民協議会であれ、議員の任命を自ら行っても法的には問題がない。つまり、極言すれば、大統領は、自らを選出する権限をもつ国民協議会議員を、自らの権限ですべて任命することができるのである。たとえ、西欧諸国に倣って立法府たる国民議会の議員を国民による選挙で選出したとしても、地方代表、諸組織代表の議員を任命制として留保することは論理的に十分可能なことである。こうして一度国民協議会の議員任命権を掌中にしてしまえば、大統領は自らの地位を安泰に保つことができる。しかも、憲法には再選を制限する規定がないため（第7条）、一度権力の座に就いた大統領は、長期にわたって政権を維持することができるのである。スカルノ、スハルトによる二つの権威主義体制は、強大な大統領の権力を利用し、国民協議会を無力化することによって、長期間にわたる政権の継続を可能にしたのであった（梅澤 [1992: 10]）。

国民協議会が初めて組織されたのは、スカルノが1959年7月5日の大統領命令（Dekrit Presiden）で1945年憲法への復帰を宣言した後の、1960年11月であった⁽¹³⁾。このとき開催された暫定国民協議会（Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara: MPRS）は、国民議会議員283人、諸組織代表232人、地方代表94人からなっていたが、この構成を決定したのはスカルノ自身であり、

その法的根拠は大統領令（大統領令 Peraturan Presiden 1959年第12号）であった⁽¹⁴⁾。暫定国民協議会の議員総数609人のうち、諸組織代表、地方代表はあわせて326人にのぼる。彼らは、大統領自身によって任命された議員である（大統領決定 Penetapan Presiden 1959年第2号）。しかも、これに先立つ1960年3月5日には、大統領の独断専行に反発した国民議會をスカルノが大統領決定により機能停止に追い込み、かわって6月5日に大統領がすべての議員を任命して「相互扶助（ゴトン・ロヨン）国民議會」を発足させている。この議會は、政党代表130人、諸組織代表152人（うち国軍代表35人）、西イリアン代表1人から構成されていた。つまり、実際には、暫定国民協議会のうち諸組織代表議員は国民議會出身の議員もあわせた384人にのぼり、大統領任命の地方代表（西イリアン代表国民議會議員を含む）95人と合わせると、暫定国民協議会の4分の3以上はスカルノ大統領が直接選んだ非政党出身議員であった。

しかも、1959年12月31日には、スカルノは、「政党たる要件および簡素化に関する大統領決定1959年第7号」を制定し、政党の設立条件を一方的に決定し、国家の基本理念や目的に反する政党や、反乱に関与した政党の禁止・解散を宣する権限を大統領に与えた。さらに、1960年7月5日の「政党の承認、監督、および解散に関する大統領令1960年第13号」で、大統領が政党活動の承認と活動状況の監督を行うことが定められ、大統領は自らの権限で政党活動を制限することができるようになったのである。これによって、1967年に西スマトラでの地方反乱に加担した近代主義イスラーム政党のマシュミ党（Masyumi）とインドネシア社会党（Partai Sosialis Indonesia: PSI）は政治活動を禁止された。

しかし、スカルノの「指導される民主主義」期は、いまだ政党勢力が組織的基盤を維持していたため、諸組織代表議員のほとんどがいずれかの政党の系列の下にあった（梅澤〔1992: 51〕）。また、この「組織代表」論を最も積極的に利用しようとしたのは、1950年代の議會政治に不満を抱き、自らの政治参加のための公式のチャンネル構築を模索していた国軍であったため、国軍

に対抗する必要上、スカルノは政党廃止論から政党規制論に傾いて、諸組織代表を自らの政権基盤に利用することはなかった。そのため、スカルノ期の国民協議会は、政党勢力を無力化し、政権の正統性を継続的に確保するための機構としてはまだ完全ではなかったのである。

スカルノの権威主義体制を引き継いだスハルトは、1945年憲法にある諸組織・地方代表の追加議員の任命制をスカルノ以上により積極的に利用して、政権の正統性を確保し、権力を長期にわたり維持することに成功した。スハルトは、1965年の「9月30日事件」後、1966年に3月11日命令書（Surat Perintah Sebelas Maret: Supersemar）によってスカルノから大統領権限を委譲され、その1年後の1967年3月12日の暫定国民協議会特別会議（Sidang Istimewa）で大統領代行に任命された（暫定国民協議会決定1967年第33号）。スハルトが正式に大統領に就任したのは、さらにその1年後、1968年3月27日の暫定国民協議会においてである（暫定国民協議会決定1968年第64号）。スハルトはすでにこの段階から国民議会、国民協議会の任命議員制を利用してスカルノ派議員や共産党系議員を更迭して議会から追放し、新しく自らの任命議員を両議会に送り込んでいる（梅澤〔1992: 51-52〕）。

その後、ゴロンガン・カルヤ（ゴルカル＝職能団体 Golongan Karya: Golkar）へのてこ入れによる政権基盤の強化と政党勢力の封じ込めによって1971年の国民議会総選挙を乗り越えたスハルトは、1973年3月23日に国民協議会で大統領に再選された。このとき初めて暫定ではない、正式な機構として招集された国民協議会の構成は、1969年にスハルトと政党勢力の妥協によって成立した「国民協議会、国民議会、および地方議会の構成と地位に関する法律1969年第16号」（以下、議会構成法と略称）に定められている（梅澤〔1992: 26-27〕）。それによると、国民議会の定数460のうち諸組織代表議員は100人（うち国軍代表が75人）となっている。国民協議会については、国民議会議員とそれに加えて同数の追加議員が就任することとされたが、追加の460人のうち諸組織代表は207人（うち国軍代表が155人）、地方代表が130人とされた（残りの123議席は、選挙結果に比例して各政党に配分）。つまり、スハルトは、

国民協議会議員総数920人の半数弱を自らの任命議員として確保していたのである⁽¹⁵⁾。

議会構成法は、1975年に若干の修正を加えられた後（法律1975年第5号）、1985年のいわゆる政治関連5法制定時にさらに改正が行われ（法律1985年第2号）、議会の定数が増やされるとともに、その構成についても見直しが行われた。国民議会については、定数を500に増やす一方、任命議員については国軍代表の100人のみとすることになった。国民協議会については、国民議会議員500人に追加議員500人を加えた1000人を総定数とすることにした。追加の500人のうち253議席は国民議会の議席保有状況に比例して各政治勢力に与えられ（うち国軍は51議席）、100議席を諸組織代表が、147議席を地方代表議員が得ることになった。これによって、諸組織代表、国軍代表、地方代表の任命議員が国民協議会に占める割合は4割に減ったことになる。しかし、このときにはすでに与党ゴルカルによる集票機能が確立され、他方で政党勢力やその他の社会勢力は完全に無力化されるなど、スハルト体制は最も盤石な時期を迎えていた。それゆえ、任命議員を若干減らしてもスハルトの再選はほぼ確実だったのである。

また、国民議会および国民協議会における任命議員の数は、権威主義体制の維持に都合の良い1945年憲法の改正を実質的に不可能にするように巧妙に仕組まれていた可能性がある。憲法の規定によると、憲法改正のためには、国民協議会議員総数の3分の2以上の出席が必要で（第37条第1項）、改正決議の採択には出席議員数の3分の2以上が賛成しなければならない（第37条第2項）。たとえば、1969年の議会構成法で決定された議席配分から計算すると、国民協議会の議員総数920人中614人が出席すれば、憲法改正の審議を行うことができることになる。もしスハルトが1945年憲法改正の審議入りを防ぎたければ、国民協議会議員の3分の1以上、つまりこの場合は307人を自派で固めればよい。そして、この数字は、この時点での国民議会における諸組織代表議員100人と国民協議会における諸組織代表追加議員207人の総和にぴったり符合するのである。1985年の議会構成法でみた場合、国軍議席と

諸組織代表議席に地方代表議席を加えると、憲法改正の審議入りを防ぐために必要な334人を上回る398人を確保できることになる。

これがまったくの偶然だとはいえない。なぜなら、スハルトは、1980年3月27日に国軍幹部会議（Rapim ABRI）で行った「プカンバル演説」（Pidato Pekanbaru）で、この数字の重要性について言及しているのである⁽¹⁶⁾。

「国軍自身は（1945年憲法の）改正を望んでいないのであるから、もし改正があるのならば、銃を使わなければならない。我々が銃を使いたくなければ、そのときは私はすべての政党勢力に次のように説明する。1945年憲法とパンチャシラの改正に直面して我々が銃を使うよりは、改正を実行したがっている3分の2から1人を誘拐する（menculik）ほうが良い。なぜなら、3分の2マイナス1は、1945年憲法にしたがえばもはや有効ではないからである」（Fatwa [2000: 214]）。

スハルトは、議会における任命議員の数が政権の維持に重要な意味をもつことをはっきりと認識していたのである。

3. 「組織代表」論の思想的淵源

このように、国家元首たる大統領を選出する議会機構に自らの任命議員を送り込むことができるという制度が憲法に埋め込まれていたことによって、1945年憲法はスカルノ、スハルトという2人の権力者による権威主義体制を法的に支えることになったのである。それでは、なぜ、選挙によって選出されることを想定しないような「諸組織代表」といった議員の存在を憲法に規定したのだろうか。そもそも、憲法第2条にある「諸組織代表」とは何を指しているのだろうか。

憲法の解説によると、諸組織とは、「協同組合、労働組合、およびその他の集会的機構のような諸機構である」と規定されている。1945年8月18日の独立準備委員会においても、憲法草案の説明を行ったスボモが、「組織といったのは、経済組織のような組織のことである」と述べている（Sekretariat

Negara [1995: 425])。インドネシアは、協同組合的な経済制度の構築を目指しているのであるから、「国民協議会が真に国民の鏡となるため」にそのような経済組織の代表を国権の最高機関に加える必要があるというのである⁽¹⁷⁾。スカルノはこれに先立つ1930年代にすでに「組織代表」という考えをもっていた。1940年にイスラーム国家樹立に反対する議論を展開するために執筆された論文「私はなお活動不足である」(Saja kurang dinamis)のなかで、彼は次のように述べている。

「(民主主義の原理に由来して設置される国民代表機構である)議会にはその信条のいかに問わず全民衆の代表が集まる。100パーセントイスラムの感情をもつものの代表、表面的にのみイスラム化している者の代表、キリスト教徒の代表、無信仰者の代表、知識人代表、商人代表、農民代表、労働者代表、漁師代表がこれであり、要するに民族の全構成部分、国民の全構成部分の代表によってその議会は成立する(トルコのスルタンはこのような組織を設けなかった。まさにそのゆえに青年トルコ党の運動が発生したのである)。(Sukarno [1963: 451])⁽¹⁸⁾

これとほぼ同じ文章が、27年後、今度は議会制民主主義期における政党政治の機能不全を批判する演説のなかで出てくる(Reeve [1978: 63])。1957年2月21日、スカルノが行った「スカルノ構想」(Konsepsi) 声明である。スカルノは、内閣に対して助言と勧告を行う「国民評議会」(Dewan Nasional) 設置を提唱したうえで、次のように述べている。「この国民評議会にはまず第1にわが社会の職能グループの代表またはこのグループからの個人を含めるべきである」⁽¹⁹⁾。そして、ここで職能グループの例としてあげられているのが、労働者の代表であり、農民の代表であり、知識人の代表、民族企業の代表、プロテスタントの代表、カトリックの代表、イスラーム神学者の代表、婦人団体の代表、青年団体の代表、1945年世代の代表、地方の代表などである。この声明の背後にあるのは、政党を中心とした議会政治への不信であり、さらに遡れば西洋自由主義、個人主義への不信であり、逆に、インドネシア(とくにジャワ)社会の伝統的統治原理への信頼であった。つまり、「組織代

表」論は、国家機構設立の際に参照されたのと同じ思想をその根源にもつのである。

4. 1945年憲法と基本的人権

最後に、1945年憲法と権威主義体制を結びつけた憲法上の特徴をもう一つ指摘しておこう。それは、1945年憲法における人権規定の欠如である。1945年憲法のなかで明示的に基本的人権を規定している条文は、第27条（法の下の平等、国民の生存権、勤労の権利）、第28条（結社・集会・思想表現の自由）、第29条（信教の自由）、第30条（国家防衛参加の権利）、第31条（教育を受ける権利）、第34条（社会福祉）の六つのみである（Lubis [1993: 74-85]）。しかも、これらの規定も、基本的人権を国家権力による侵害から保護するという観点からは、全く不十分である。たとえば、第26条第2項では、「国民に関する事項は法律によりこれを定める」とされており、実質的に国家権力からの侵害に対しては無防備である。第28条でも、結社・集会・思想表現の自由は「法律でこれを定める」となっており、民主主義体制における最も基礎的な人権である自由権についても規定はないに等しい。

もちろん、1945年憲法の起草段階で、西欧諸国並みに人権規定を盛り込もうとする意見もあった。たとえば、ヤミンは、アメリカ合衆国独立宣言と権利章典を引き合いに出して、基本的人権を憲法に盛り込むことの重要性を指摘しているし（Sekretariat Negara [1995: 177-179]）、ハッタも、とくに表現の自由、結社および集会の自由を憲法で保障することにより、政府の恣意的な介入を許さないようにすべきであると提案している（Sekretariat Negara [1995: 262-263]）。しかし、ここでも「家族主義」の原則を持ち出してこれに反対したのがスカルノであり、スボモであった。

「我々が起草している憲法は家族主義の思想に基づいており、我々が拒否した個人主義の思想に基づいているのではない。集会および結社の自由を憲法のなかで宣言することは個人主義の思想からは合理的であり、それゆ

え、我々の憲法のなかで集会と結社の自由を宣言すると、家族主義の思想の合理性とは対立することになる。……家族主義の制度においては、国民（warga negara）の態度は『私の権利は何か』と常に尋ねる態度ではなく、『このインドネシア国家たる大家族の一員としての私の義務は何か』を訊くような態度である。」

このようにスポモは述べて、個人主義の採用につながるような基本的人権の規定には全面的に反対したのである（Sekretariat Negara [1995: 275-276]）。第28条の規定は、両者が歩み寄ったことでようやく成立した妥協の産物だった（Sekretariat Negara [1995: 358-361]）。

その後、スハルト体制が崩壊するまで1945年憲法は一度として改正されたことはなく、それゆえ人権規定も憲法に盛り込まれることはなかった⁽²⁰⁾。ところが、スハルト体制成立初期に一度だけ基本的人権憲章の制定が企図されたことがある⁽²¹⁾。1966年7月の暫定国民協議会総会で、「国家諸機構の検証，1945年憲法体系にしたがった国家機構間の権限の分離案の作成，1945年憲法の解説増補改訂案の作成，および基本的人権の詳細な作成を行うことを任務とする暫定国民協議会特別委員会の設置に関する暫定国民協議会決定1966年第14号」が採択された。この決定にしたがって、国家機関の調査，権力分立，憲法解説の増補改訂，人権憲章の各事項を討議する四つの特別委員会（Panitia Ad Hoc）が設置された。人権憲章の策定に関しては、1967年には草案の起草も終わっており、翌年の暫定国民協議会総会で討議を待つばかりであった。しかし、1967年にスハルトが大統領代行に就任、翌1968年には正式に大統領に就任すると、スハルトを支えるゴルカル、国軍は人権憲章の策定に対する支持を取り下げ、その後人権憲章が再び議論の俎上にのぼることはなかった（Lubis [1993: 6-7]）⁽²²⁾。

以上のように、1945年憲法は、大統領への権限の集中、議会における大統領任命議員といった規定をもつ一方、人権規定が欠如していたため、権威主義的な支配体制の確立と、その長期にわたる存続に法的な正統性を与えてしまった。もちろん、その時々々の権力者は、「法律によりこれを定める」とい

った文言が随所にみられるような憲法自体の不完全性を利用しながら、1945年憲法の行政府中心的な特徴を操作することでその地位を維持したのであった。それと同時に、権力分立論に関する議論にもみられたように、1945年憲法の底流にある反西洋・反植民地主義とインドネシア民族主義運動のなかで培われてきた「家族主義」「相互扶助」といった独自の思想が、権威主義的支配体制を支える憲法のあり方に正統性を与えてきた。スカルノもスハルトもそれを十分承知のうえで、家族主義思想を政治運営において利用したのである。

一方、1980年5月にスハルト批判の文書を国民議会に提出した50人請願(Petisi 50)グループの例にみられるように、反体制派も、1945年憲法やパンチャシラを政権批判の道具として利用した。スハルトが立憲主義的に権威主義的支配体制を確立し、ついには体制の安定化の実現に成功した1985年以降、スハルト体制における「法治」主義は次第に名目化し、「人治」主義的支配へと変化していくと、反体制派はこれを逆手にとって、スハルトによる支配を1945年憲法やパンチャシラに反すると批判する場面も増えた(土佐[2000: 71], Ramage[1995: 184-202])。スハルト体制の後期に政権の性格が変容するのに対応して、憲法とそれを支える思想が読み替えられ、1945年憲法は権威主義体制を攻撃するための手段になったのである。

第3節 民主化と1945年憲法

1945年憲法が、インドネシア独立の「歴史的文書」であり、長い独立闘争のなかで民族主義運動家によって醸成されたインドネシア固有の文化・思想を反映していることはすでに述べた。そうだとすれば、この憲法が破棄されることはおろか、改正されることさえ不可能に近い。実際、1998年まではそう考えられてきた。また、スカルノもスハルトも、権威主義体制にとって都合の良いこの憲法を金科玉条として、憲法の名のもとに強権的な支配体制を

作り上げてきた。しかし、スハルト政権が長期化するにしたがって、体制の先行きに対する不透明感が増し、権威主義的な支配体制に対する閉塞感が広がり、国民の間には民主化を求める空気が次第に広まった。そこに、東南アジア全体を襲った通貨危機を引き金とした経済危機がインドネシアを揺るがした。これが、スカルノ時代に政治体制の正統性を担保していた「革命」を否定し、「開発」を正統性の根拠に掲げて権威主義的統治を正当化してきたスハルトに対する批判を噴出させた。そのような状況下でも権力に固執し、スハルト家の利益を国民の利益に優先させようとするスハルトに対する国民の信頼は急激に低下し、「改革」(レフォルマシ)を求める声が高まった。「改革を実行しようとししない政権に正統性はない」という認識が国民と政治エリートの間で共有されるようになり、ついにはスハルトを辞任に追いやった(佐藤[1998], 白石[1999])。「開発」に代わり、「改革」が政治体制の正統性を確保するための新たな源として登場するようになったのである。こうして民主化が始まった。権威主義体制から民主主義体制へと政治体制が大きく転換するのにともない、権威主義体制を法的に支えてきた1945年憲法も変化を迫られることになった。ここでは、民主化という政治変動がインドネシアの憲法体制にどのような変化をもたらしたのか、そのインパクトを検証する。

1. 政治3法の制定と第1次憲法改正

1998年5月21日にスハルトのあとを引き継いで副大統領から昇格したハビビ(B. J. Habibie)大統領は、自らの内閣を「開発改革内閣」(Kabinet Reformasi Pembangunan)と名づけた。当時まだ政治基盤の弱体だったハビビは、政権を維持していくために矢継ぎ早に政治改革政策を発表し、自分が旧体制側の人間であるというイメージを払拭することに躍起になった。その結果、ハビビが政権に就任してから半年の間に、一連の政治改革に対する方向性がほぼ示されている。具体的には、1998年11月の国民協議会特別会議での12項目の決定と1999年1月に国民議会を通過した政治関連3法がその成果である。そ

して、ハビビによる政治改革の最終的な仕上げとなったのが、1999年6月7日に実施された総選挙であった。これらのハビビ政権下で進められた政治制度改革を整理すると、「政治的自由化」、「政治的競争と参加の制度化」、「権力分立関係の制度化」の三つに分類される（川村 [1999c: 21-29]）。

（1）政治的自由化

信条の自由や言論の自由、結社の自由といった政治的自由を保障することは、民主主義体制を確立するための第1の条件である。スハルト体制下では、国民の政治的自由を厳しく制限することで社会を非政治化し、それによって国家の安定を確保しようとした。これに対しハビビは、政権就任直後から、言論の自由や結社の自由といった政治的権利を国民に認める決定を法律の制定に先行して行い、政治的自由化を急速に進めた。政権発足4日後の1998年5月25日に、政治犯の釈放が行われた。これを皮切りに、一気に政治的自由化が進んでいく。

まず、言論の自由を認める決定がなされた。1998年6月5日、政府は、情報相に与えられてきた新聞・雑誌などの出版物発行許可権を廃止する決定を行い、出版物の発行を登録制にした。1999年9月13日には新報道法（法律1999年第40号）⁽²³⁾が国民議会で可決され、出版物発行許可証の廃止を法的に規定するとともに、報道の自由を侵した機関・人に対する罰則規定も盛り込んだ。さらに政府が、報道統制の道具として利用してきた記者協会の設立を自由化する決定を行ったことで、記者協会を通じた政府の情報操作はもはや不可能になった。

信条の自由についても、民主化へ向けた大きな前進があった。1998年11月の国民協議会特別会議で採択された国民協議会決定1998年第18号では、「パンチャシラの理解と実践（五つの意志への唯一の忠誠 *ekaprasetya pancakarsa*）のための指針を定めた国民協議会決定1978年第2号を破棄することが決定された。パンチャシラ講習を義務づけ、パンチャシラを唯一の国家原則とする政策の法的根拠となった「指針」が破棄されたことで、スハルトによる思想

統制の手段として利用されてきたパンチャシラは、もはやすべての国民が従うべき唯一の国家原則ではなくなった。

集会の自由については、国民議会の審議によって自由化が進展した。スハルト体制下では、1995年12月27日に制定された内相・国防治安相共同大臣決定のなかで、街頭デモを行う際には治安当局の許可が、10人以上が参加する政治集会には警察への届け出が必要であると規定されていた。1998年10月22日、デモ・集会の開催については許可制を改め事前の届け出制とする「公共の場での意見表明の自由法」(法律1998年第9号)が国民議会の全会一致で通過し、デモや集会開催の自由が確保された。

これらの自由権を含む基本的人権の保障については、あまり報道されなかったが、ハビビ政権下で大きな前進があった。1998年11月の国民協議会特別会議で、「基本的人権に関する国民協議会決定1998年第17号」が採択されたのである。この決定は、これまでのインドネシアにおける人権観の大転換を記している。独立前の憲法に関する議論に顕著に現れていたように、インドネシアにおいては個人主義を否定し、個人はあくまで社会の一員としてその権利と義務を有するため、社会とは切り離され、いずれの人間にも固有な権利の存在は認めないという立場が優勢であった。ところが、この国民協議会決定に付属する「基本的人権草稿」(naskah Hak Asasi Manusia)のなかでは、インドネシア社会が「基本的に家族主義的社会である」こと、「すべての個人は社会の一部であり、……他の個人の基本的権利、社会の秩序および機能の保全、生活環境の質の向上と制度改善を尊重する義務と責任を負う」ことを認めながらも、「基本的権利は、差別なく全人類に与えられた基本的な権利で」あり、「人間の尊厳と威信にかかわる権利である」と謳っている。

さらに、同じ付属文書のなかで、世界人権宣言をモデルにして制定された基本的人権憲章(Piagam Hak Asasi Manusia)が宣言され、1945年憲法体制下では初めて包括的な人権規定が法的文書に記された。この人権憲章は前文と44条からなっている。法の下での平等、信教の自由、思想の自由、結社・集会の自由といった精神的自由権、職業選択の自由、勤労の権利、移動の自由、

所有権の保護などの経済的自由権，生存権などの社会権とあらゆる基本的権利を網羅的に規定してある。これは，後に法律化されるとともに（法律1999年第39号），第2次改正で憲法に盛り込まれた人権規定の基礎となったものである。

（2）政治的競争と参加の制度化

民主主義体制の確立において政治的自由化と並ぶ重要な要件が，国民の政治過程への参加と政治権力をめぐる自由な競争を保障するような制度の整備である。具体的には，選挙や議会といった政治制度の改革である。ハピビは，政権発足直後の1998年5月28日に政治改革スケジュールを発表した際，政府内に政治関連法案の作成を担当するチームを設置することを発表していた。その後，内務省内に大学・研究機関に所属する7人の政治学者からなる法案準備チームが設置された⁽²⁴⁾。9月17日には政府から，政党法，総選挙法，議会構成法の政治関連3法案が国民議会に上程され，特別委員会で審議が開始された。国民議会の審議では，選挙制度を小選挙区制とするか比例代表制とするか，国軍の議席数をどの程度削減するか，公務員の政治活動参加を許可するかといった点が争われ審議は紛糾したが，1999年1月28日，3法案が国民議会で可決され，政治的競争と参加に関する制度の枠組みが整ったのである。

まず最初に，新しい政党法（法律1999年第2号）では，スハルト体制下で政治団体として認められてきたゴルカル，開発統一党（Partai Persatuan Pembangunan: PPP），インドネシア民主党（Partai Demokrasi Indonesia: PDI）の「2政党1団体」以外の政党も選挙に参加することが認められることになった⁽²⁵⁾。ただし，総選挙に参加するための条件として，すべての州のうち半分以上に政党支部があり，かつその州内の過半数の県・市に支部が設置されていることが総選挙法で定められている⁽²⁶⁾。

公務員の政党活動への参加については，原則的に禁止されることになった。これまで公務員は，ゴルカルの中核組織であった公務員組合（Korpri）を通

じて組織的に政権党であるゴルカルを支持すると同時に、選挙期間中はゴルカルの中心的運動員として集票活動を行っていた。そのため、400万人にのぼる公務員を支持基盤としてきたゴルカル党（Partai Golongan Karya）と、公務員の政治的中立性を主張する野党との間で議論が紛糾した。結局、ゴルカル党と野党2党の間の折り合いがつかず、最終的には法律とは別に政令を定め、そこで公務員の中立性については規定することとなった（政令1999年第12号）。その政令では、現在政党の党員である公務員はその党員資格を失うと規定された。ただし、公務員が政党に参加するためには、政令施行後3カ月以内に直属の上司から許可を得た場合に限り、公務員を辞職して政党活動に参加することができ、政党のメンバーとなった公務員については1年間分の基本給与を支給するということで、ゴルカル党も政令の制定に妥協したのである。

次に、総選挙法（法律1999年第3号）の内容であるが、政府原案ではこれまでの比例代表制に代わり小選挙区制を導入するとされていた。しかし、国民議会内の各党とも、次の総選挙で有利に戦うためには従来どおりの比例代表制を採用する方が望ましいということで思惑が一致し、小選挙区制の新規採用という政府原案は1998年11月の段階で否定されてしまった。ところが、比例代表制の採用では合意していた各党も、選挙区をどのレベルに設定するかという問題で意見が対立し、審議は一時行き詰まった。公務員や国軍を通じて地方の末端レベルに強固な支持基盤をもつゴルカル党は、県・市レベルでの選挙区割りを主張したのに対し、これまで県都までにしか支部を設置することを許されなかった他の2党は、州レベルでの選挙区割りを主張したのである。結局、両者の主張を折衷した変則的な制度が採用された。新法によると、新たに採用された選挙制度は、各州を選挙区とする比例代表制となった。しかし、政党別の議席数は州ごとに獲得された得票数によって決まるものの、立候補者が当選するためには、立候補した県・市で最高得票数を獲得していなければならない。そして、すべての県・市から最低1人ずつの当選者が出ることとされた。このような選出方法を可能にするために、各政党は、

県・市にある支部が推薦した人物を立候補者名簿に掲載しなければならないとされた。残りの議席については、各政党の中央執行部が決定する。

総選挙の実施機関に関する規定は大幅に変更された。公正な選挙を実施するためには選挙管理委員会の役割が重要である。しかし、スハルト時代の選挙では、選挙管理機関である総選挙庁 (Lembaga Pemilihan Umum: LPU) の長を内相が務めていた。また、地方の選挙管理委員会レベルでも、ゴルカルの地方幹部を兼ねる第1級 (州政府)・第2級 (県・市政府) 地方自治体の長が委員長に就任するなど、選挙管理委員会は政府による選挙操作の道具となっていた。総選挙庁に代わって新たに設置された総選挙委員会 (Komitee Pemilihan Umum: KPU) は、5人の文民政府代表と総選挙参加資格を有する各政党の代表者により構成されることになった。これによって、選挙管理委員会の中立性が確保されることになった⁽²⁷⁾。

議会構成法 (法律1999年第4号) の制定過程で最も争われた点は、国民協議会、国民議会、地方議会 (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) の各議会における国軍議席の廃止・削減問題であった。以前の法律では、国民議会での国軍に自動的に割り当てられる議席数は全500議席中75であった (法律1995年第5号)。スハルト政権崩壊後、在野の民主勢力から国軍の「二重機能」(dwi-fungsi) を見直すべきだという声があがり、その手始めとして国民議会における国軍議席の全廃が提案されていた。国民議会内各派もそのような社会の要求に応える必要性に迫られ、国軍議席の削減の必要性については共通の認識が成立していた。しかし、議席数を確定するうえでは、各党の思惑が絡み審議は難航した。とくに、野党の開発統一党は国軍議席の全廃を求めたため、あくまで国軍の政治関与の継続を望む国軍側と対立した。最終的には、国民議会での国軍議席をそれまでのおよそ半分である38議席とすることで合意が成立した (地方議会では、定数の10%を国軍に配分)。

また、国民協議会の構成についても変更が行われた。まず、総議席数が1000議席から700議席に削減された。議席の内訳は、500議席が国民議会議員、135議席が各州から5人ずつ選ばれる地方代表、残りの65議席が組織代表と

なっている。さらに、これまで大統領が実質的な任命権を握っていた地方代表と組織代表の議員について、前者は各州議会が、後者は国民議会が実質的な任命権をもつことに変更され、大統領が恣意的に議員を任命することができなくなった。第2節で明らかにしたように、政党政治の制限と国民協議会における議員任命制は、スハルトが権威主義体制を長期にわたり維持できた鍵であった。しかし、この新法の制定により、大統領が議会政治をコントロールする手段はすべて剥奪されたのである。

(3) 権力分立関係の制度化

政治的自由化、政治的競争と参加の制度化と並んで政治制度改革の重要なポイントとなったのが、国家機関の握る権力および諸機関の権力分立関係に関する制度変更である。政治権力をどのように制度化し、行使するよう規定するかという問題は、必然的に憲法体制をどのようなものにするかという課題をとまなう。スハルト政権崩壊後、1945年憲法体制がスカルノ、スハルトという2人の大統領への権力の集中を招き、権力の濫用と長期間にわたる政権の維持を可能にしたという認識が政治エリートの間で共有されるようになった。そこで、権力関係を新たに制度化するうえで第1の課題と考えられるようになったのが、大統領が一手に握っている国家権力を大統領からいかに剥奪するかという点であった。

まず、1998年11月の国民協議会特別会議で採択された決定に大統領への権力集中を排除する内容が盛り込まれた。国民協議会決定1998年第12号では、大統領に非常事態宣言を発し、治安・安定維持のためにはいかなる手段をも行使する権利　いわゆる非常大権　の付与を認めた1998年3月の国民協議会決定1998年第5号を破棄することを決定した。また、国民協議会決定1998年第13号では、これまで制限のなかった正副大統領の任期を最長2期10年とする決定を行った。

しかし、大統領権限の制限を制度化するためには、国民協議会の決定だけでは不十分であるとの意見が、知識人や政治エリートからあがるようになり、

憲法改正が政治的イシューとして浮上した。1999年6月の総選挙で議席を獲得した政党も憲法改正の必要性を強く主張するようになった。1999年10月1日に始まった国民協議会では、前年の国民協議会特別会議決定を憲法の条文として規定すべく憲法改正のための作業部会（Badan Pekerja）が設置され、審議が行われた。委員会審議では、大統領の任期や立法権・人事権を制限することなど、大統領権力を縮小させるために必要な最低限の憲法改正を行うことで合意が成立した。

第1次憲法改正で最も重要な意義をもつ改正点は、大統領の任期を2期10年に制限したことである（第7条）。これまでの規定では、「大統領および副大統領の任期は5年とし、再任をさまたげない」となっており、多選に対する歯止めがなかった。これを、「大統領および副大統領の任期は5年とし、その後1期のみ再選されることができる」とすることで、大統領および副大統領の再選を1回だけに制限することを明確に規定した。

大統領の立法権については、これまで「大統領は、国民議会の同意を得て法律を制定する権限を有する」（第5条第1項）となっていたものを、「大統領は、国民議会に法案を提出する権限を有する」と改正した。また、すべての法案について、国民議会と大統領の双方の承認が必要とされることになった（第20条第2項）。これまでの規定では、大統領と国民議会が立法権を分有する形をとっていたが、この改正によって、大統領は法律の提案権を保持するが、大統領自らが法律を制定する権利は奪われたことになる。つまり、いまや立法権はもっぱら議会の手独占されることになったわけであり、これによって、インドネシアの統治機構における国民議会の大統領に対する優位が憲法上確保された。

大統領の人事権についても制限が加えられることになった。いわゆる大統領特権であった外交使臣の任命権および接受権、刑の減免や市民権の回復など恩赦・特赦などの決定権、賞典の決定権については、単独で行使することができなくなった。大使の任命・認可権については国民議会との協議が必要となり（第13条第1項、第2項）、刑の減免や市民権の回復などの恩赦につい

ては最高裁判所と、特赦・赦免については国民議会と協議しなければならない(第14条第1項)。また、称号、勲章など賞典の授与に際しては、今後は別途定められる法律に従って決定されることとされた。

この憲法改正は、独立以来初めて1945年憲法に手を加えるという重大事だったにもかかわらず、スカルノ、スハルトという過去の二つの政権がいずれも長期間にわたり権力を独占し、濫用したという反省が政党の枠組みを越えて議員の間で共有されていた結果、とくに障害もなく改正作業が進められた。それに加えて、1998年11月の国民協議会特別会議で、憲法改正のための国民投票を定めた国民協議会決定1983年第4号が破棄されていたことで(国民協議会決定1998年第8号)、今回の憲法改正が容易になった。1983年の決定では、憲法を改正する際には、国民協議会が審議に入る前に、憲法改正審議自体の正否を問う国民投票を実施しなければならないと規定されており、1985年には国民投票法(法律1985年第5号)が制定されていた。スハルトは、憲法改正に対する手続き的な障害を高く設定することで、自らの権力維持に都合のよいこの憲法を不磨の大典にできてしまっていたのである。

このように、民主化にともなう政治変動は、きわめて困難だと考えられていた1945年憲法の改正を可能にした。しかしながら、一方で、第1次憲法改正が必要最小限なものにとどまったことも事実である。そこで国民協議会は、会期終了後も作業部会での議論を続けることを決定し、2000年8月までの間に直接選挙による大統領選出方法の検討や、国民協議会・国民議会の位置づけの見直し、最高諮問会議の廃止、会計検査院の機能強化といった問題について憲法改正を行うかどうか討議を行うことになった(国民協議会決定1999年第9号)。

2. 第2次憲法改正と新しい政治制度の出現

スハルト政権崩壊に始まった権威主義体制から民主主義体制への移行は、大統領を中心とする行政府から立法府への権力の移譲を必然的にともなった。

大統領に権力が集中し、議会在無力化されたことがスハルトによる独裁的な政治運営を許したという反省から、大統領からの権力剥奪と議会への権力付与という形で民主化改革が進められたためである。スハルト体制下では5年に一度スハルトを大統領に選出するために開催されていた国民協議会についても、真の意味での国家最高機関としての機能を果たすべく、これまでの総会、特別会議の開催に加えて、毎年国家高等機関の施政報告を討議するための年次会議（Sidang Tahunan）を開催することが1999年10月の国民協議会総会で決定された。

その国民協議会年次会議が初めて開催されたのは2000年8月のことである。この年次会議は、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領と議会内政党勢力の対立が激化するなかで行われたため、両者間の政治的駆け引きの場と化してしまった（川村・佐藤〔2001: 389-391〕）。しかし、民主化という観点からは、将来のインドネシア政治の動態に大きな影響を与えるような重要な決定が行われた。それが憲法の第2次改正である（第2次改正後の憲法全文は章末資料を参照）。

前述のように、1999年11月の国民協議会総会後、国民協議会作業部会第1特別委員会で、第2次憲法改正に向けた議論が開始されていた。同委員会は、年次会議までに20章79項目にわたる改正案を準備して、年次会議に議論を引き継いだ。年次会議では国民協議会A委員会で憲法改正の討議が行われ、2000年8月18日、全体会議で第2次憲法改正案が可決成立した。以下では、主な改正内容を考察する。

第1の改正点は、基本的人権の規定である。民主体制への移行を目指すインドネシアにとって、人間が当然に享有すべき権利と自由を憲法で保障することは、最重要課題の一つであった。憲法改正作業にあたった国民協議会第1特別委員会でも、この点については早い時点から合意が形成され、人権を保障する規定が1945年憲法のなかに初めて盛り込まれることになった。

基本的人権は、国民協議会決定1998年第17号の人権憲章を憲法に盛り込む形で条案が作成され、新たに挿入された憲法第A章の第28A条から第28J条

までに規定されている。まず、人権の基礎をなす平等権と自由権が規定された。法の下での平等（28D条）や差別の禁止（第28I条）とともに、思想・良心の自由、信教の自由、集会・結社の自由、表現の自由が第28E条で規定された。次に、国家権力によって広範に人権が侵害されたという過去の経験から、人身の自由に関する規定が盛り込まれた。子どもの保護（第28B条）、法律による保護（第28D条）、脅迫・拷問の禁止（第28G条）、奴隷的拘束の禁止・遡及処罰の禁止（第28I条）などの規定がこれにあたる。経済活動の自由に関する規定も新たに盛り込まれた。すなわち、第28E条第1項に職業選択の自由と居住・移転の自由が規定されるとともに、第28H条第4項で私的所有権が明記された。また、第28D条では、勤労の権利とそれへの対価を得る権利が規定されている。さらに、社会権の保障に関する規定が多く挿入された。人権に関する章の冒頭第28A条の生存権の保障に始まり、子どもの成長の権利（第28B条）、教育を受ける権利、科学技術・文化的恩恵を受ける権利（第28C条）、情報を伝達・取得する権利（第28F条）、保健医療・社会保障を受ける権利（第28H条）など、社会権に関する規定は充実している。そして最後に、これらの基本的人権は「いかなる状況においても制限されることのない」ものであり、「基本的人権の保護、発展、確立、および充足は、国家の義務である」と謳われた（第28I条）。

第2の改正点は、地方政府に関する規定である。スハルト時代の中央集権的統治体制が崩壊すると、地方は中央政府の権限の移譲を強く要求するようになった。国家統一を維持したい中央政府は地方分権化を重要課題の一つと捉え、2001年1月からの分権化実施を約束した。第2次憲法改正では、このような動きに対応して、地方自治に関する規定が盛り込まれた。改正前の憲法には、第1章に地方行政に関する規定が存在していたが、そこでは第18条で「地方行政に関する詳細は法律で定める」となっているだけで、実質的な内容は何もなかった。今回の改正では、第18条を修正するとともに、新たに第18A条と第18B条を追加して、地方自治に関する規定を充実させたのである。

これらの規定では、地方自治の原則が確認され、それぞれの地方政府が地域の実情にあわせた特徴をもつことや、各地域の慣習法・伝統を尊重することが謳われた。また、地方行政の単位としての州、県、市にそれぞれ行政府と議会が設置されることが明記された。地方議会の議員は、選挙によって選ばれることが規定されたことも重要である。

さらに、第1次改正でも修正された国民議会に関する規定について、今回も小幅ではあるが条項の修正および追加が行われた。重要な改正点は次の2点である。第1に、第19条第1項に「国民議会議員は、総選挙でこれを選ぶ」と規定され、議員民選の原則が憲法で確認された。現在国軍が確保している国民議会議員の議席についてはすでに2004年次期総選挙を契機に廃止することが決まっているが（国民協議会の国軍議席については、2009年までに廃止）、これで法的にもそれが確認されたことになる。第2に、国民議会が可決した法律案に大統領が署名しないまま30日以上が経過した場合は、それに関係なく法律として成立するという規定が第20条に追加された。また、第20A条という新たな条項が追加され、国民議会が、立法、予算審議、政府監督の機能と、質問権（hak interpelasi）、国政調査権（hak angket）、意見表明権（hak menyatakan pendapat）の権限を有することが規定された。さらに、国民議会議員についても、質問提出権、提案権、意見表明権、刑事免責権（hak imunitas）を有することが規定されている。これらの改正は、立法府の強化を図ることで、スハルト時代以来行政府に偏った権力関係を是正していこうということを意図している。

その他指摘されるべき改正点は、国家の防衛および治安に関する第XII章第30条の追加修正であろう。ここでは、インドネシア国軍が国防軍として、国家警察が治安維持機構として法的な定義を与えられ、両組織と支援戦力としての人民が国防のために努力することが明記された。

上記以外の改正条項は、国家領域（第A章第25E条）、国民・住民（第26条、第27条）、国旗・国語・国章・国歌（第36A～C条）に関する規定である。

今回の憲法改正の最大の目玉は、基本的人権が憲法で規定され、その保障

が確保されたことであろう。これによって、1945年憲法も近代憲法の体裁に一步近づいたといえる。これについては、国内の人権活動NGOなどからも歓迎の声があがった。ただし、人権規定のなかで、ただ一点「遡及処罰の禁止」(hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut)が第28I条に盛り込まれたことに対して、法律家や人権活動家から批判が出された。ここでいう「遡及処罰の禁止」とは、一般的には、「行為時に犯罪でなかった行為は、その後の法律で同種類の行為が犯罪とされてもさかのぼって処罰されることはない」という原則のことである。とくに、刑罰については、人権保障の観点から、事後法の禁止として日本国憲法をはじめ先進諸国の憲法にはこの規定がある。

これがインドネシア憲法で問題になるのは、この規定によって、過去に国軍などによって引き起こされた人権侵害事件の裁判が不可能になるのではないかと危惧されるためである。民主化を進めているインドネシア政府にとって、「過去の清算」は重要な課題の一つである。スハルト政権崩壊後、最高検察庁は、アチェや東ティモールにおける国軍の人権侵害について調査を行うようになった(川村[1999a: 400], 川村[2000a: 385-387], 川村・佐藤[2001: 385])。また、政府は人権裁判所法(法律2000年第26号)に基づいて人権問題を審理する特別裁判所を新たに設置し、解決を図ることを目指すようになった。しかし、憲法に遡及処罰禁止の条項が挿入されたことで、このような法的解決への道が閉ざされるのではないかという不安が高まったのである。しかも、この条項の決定過程で、国民協議会の国軍会派が積極的なロビー活動を展開していたことが明らかになったため、条項挿入の意図に対する疑念が深まった。遡及処罰禁止の規定は、年次会議前の第1特別委員会では全く議論されていなかった。それが年次会議中の国軍による他議員に対する裏工作で規定の追加が決まり、委員会での実質的討議はほとんどされなかったのである。つまり、手続き的にも問題を含む改正だったわけである⁽²⁸⁾。

しかし、問題点はあるにせよ、これらの改正で憲法の実質化が進んだことは確かである。その意味でも、この憲法改正における最大の問題点は、改正

が議論されていたながら、今回は決定が見送られた部分にある。上述のように、79項目にわたる改正案が準備されていたにもかかわらず、実際に改正されたのは25項目だけであった。その他の点については、合意が得られなかったため継続審議扱いとなり、2002年の年次会議までに改正案を策定することが国民協議会決定2000年第9号で定められた。

第1次憲法改正が終了した時点で残されていた主な問題は、大統領の選出方法の変更、国民協議会における任命議員の廃止、そして基本的人権の規定の3点であった。つまり、第2次改正で実現されたのはこのうちの一つだけなのである。上記2点の改正については、各党からそれぞれの政治観や支持基盤を反映した案が提出されてはいたが、合意を形成することができなかった。なぜなら、これらの改正が各政治勢力の将来を左右するような重要かつ微妙な問題を含んでいたからである。

大統領選出方法と国民協議会の任命議員という二つの問題に加えて、国民協議会第1特別委員会で憲法に「ジャカルタ憲章」の文言を加えようという提案がなされ、大きな議論を巻き起こした。これを提案したのは開発統一党と月星党（Partai Bulan Bintang: PBB）などのイスラーム政党であった。彼らは、「イスラーム信徒としてイスラーム法（syariat Islam）の遵守を義務とする」というジャカルタ憲章の文言を、憲法第29条の「国家は、唯一至高なる神に対する信仰に基礎をおく」という条項に挿入しようとしたのである。実は、この問題は1945年憲法制定時にまでさかのぼることができる。ジャカルタ憲章は、独立前に、イスラーム勢力が国家原則として採用するよう働きかけていたものである。結局、インドネシアの「多様性のなかの統一」を重視したスカルノら民族主義運動指導者は、イスラーム教にとくに言及していた「憲章」の文言を変更し、ただ単に「唯一至高なる神への信仰」としたうえでこれをパンチャシラとしたのである。その後、パンチャシラは唯一の国家原則として不可侵のものとされてきたが、民主化の流れのなかでその原則も崩れた。これを機会として、イスラーム政党が再びジャカルタ憲章の復活を求めてきたわけである。

これに対しては、闘争インドネシア民主党（Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan: PDI-P。以下、「闘争民主党」と略称）などの民族主義系の政党やゴルカル党から反対の声が当然出たが、民族覚醒党（Partai Kebangkitan Bangsa: PKB）や国民信託党（Partai Amanat Nasional: PAN）といったイスラーム政党からも国家統一を危うくするものだとして反対の声があがった。議場外でも知識人の多くや、ナフダトゥール・ウラマ（Nahdlatul Ulama）、ムハマディヤ（Muhammadiyah）といった主要なイスラーム団体からも批判の声が多くあがった。結局、この改正案は、ほとんどの会派が反対の姿勢を示したため、年次会議での討議が行われることもなかった。また、各会派とも、この提案はイスラーム政党の選挙民向けのアピールだと捉えていたため、当初から真剣な議論の対象とは考えていなかったところもある⁽²⁹⁾。

上記の三つの事項を含む多くの項目について、2000年の年次会議では改正が見送られ、引き続き作業部会で議論されることになった。多くの問題について、各政党の思惑が交錯し、意見の対立する問題については、「無理に投票で決めることもない」と、妥協点を探ることさえなく議論は先送りされた。さらに、国民協議会最大会派の闘争民主党が憲法改正に対して非常に消極的だったことも多くの課題を先送りすることにつながった。憲法改正に比較的に積極的な国民信託党などからは、「闘争民主党は意図的に改正作業を遅らせた」と非難する声があがった。

国民協議会決定2000年第9号には、第3次憲法改正案策定作業のために、これまでに提案された条案が末尾に添付された。これを基にして議論を継続し、2002年の年次会議までに改正案が準備されることになった。

第4節 1945年憲法の変容と「議会優位型大統領制」における政治

1998年5月のスハルト政権崩壊から2000年10月のアブドゥルラフマン・ワヒド（Abdurrahman Wahid）政権誕生まで、インドネシアにおける民主化過

程は比較的順調だった。予想以上に順調だったといってよい。しかし、スハルト権威主義体制から民主主義体制への体制移行を成し遂げたその瞬間から、インドネシア政治は、民主主義の理想と現実のギャップに苦しむこととなった。アブドゥルラフマン・ワヒド大統領選出にともなって議会内主要政党のすべてを糾合して発足した「国民統一内閣」(Kabinet Persatuan Nasional)は、ほどなくして閣内の不統一が噴出し、政権運営は党派的な色彩を次第に強めることになった。

そこで大統領は、徐々に政党出身の閣僚を閣外に追いやり、個人的な信頼関係のある非政党政治家を起用することで、内閣の同質性を高めようとした。これに対して、行政権力から徐々に遠ざけられた政党勢力は、議会における政権攻撃を強めた。とくに、アミン・ライス(Amien Rais)国民協議会議長率いる国民信託党や、月星党、開発統一党といったイスラーム系政党は、自らが結成した「中道軸」(Poros Tengah)がアブドゥルラフマン・ワヒド政権誕生の最大の功労者であるにもかかわらず、大統領が就任直後から反イスラーム的政策を提起したり、出身閣僚を辞任に追い込むなど中道軸の思想や利益に反するような政権運営を示したため、大統領に対する反発を強めた。2000年4月には闘争民主党とゴルカル党出身の閣僚が罷免されるに至り、国民議会内の政党勢力は全面的に反大統領の姿勢を強めた。

2000年8月の国民協議会年次会議では、メガワティ副大統領への日常業務委譲という打開策で政党勢力の攻撃をかわしたアブドゥルラフマン・ワヒドであったが、これに満足しない中道軸は、大統領の汚職疑惑を持ち出して国民議会での追及を進めた(川村・佐藤[2001: 389-391])。国政調査権に基づいて汚職疑惑の解明を続けた国民議会は、2001年2月1日に、大統領の疑惑関与の可能性を指摘した特別委員会の報告書をうけ、アブドゥルラフマン・ワヒドに対して警告を与えるための「覚書」(Memorandum)を発出した(2001年2月1日第36回国民議会全体会議決定)。大統領はこれに対して、3月28日に回答を行ったが、覚書の発出には十分な法的根拠がないとして国民議会の動きを批判し、対決の姿勢を示した。これをうけて国民議会は、4月30日に

再び覚書を発出し（2001年4月30日第53回国民議会全体会議決定）、再度大統領に対して警告を与えた。これに対する5月29日の大統領の返答が再び満足のいかないものだったため、国民議会は大統領の弾劾を求めて国民協議会特別会議の招集を求める決定を5月30日に採択した（国民議会決定2000-2001年第51号）。ここから事態は坂を転げ落ちるように悪化していった。7月22日、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領は、国民議会凍結、総選挙繰り上げ実施、ゴルカル党凍結を内容とする大統領布告（Maklumat Presiden）を発表した。これは、1960年のスカルノによる国民議会停止を思い起こさせるものであったが、今回は国軍もほとんどの政党も大統領に追随しなかった。アミン・ライス国民協議会議長は、この動きを逆手にとって、最高裁長官に大統領布告に関する法的見解を求めてその有効性を否定すると同時に（最高裁判所長官書状2001年第419号）、国民協議会特別会議を繰り上げ開催し、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領の解任と（国民協議会決定2001年第2号）、副大統領メガワティの大統領昇格を一気に決めてしまった（国民協議会決定2001年第3号）³⁰⁾。

この一連の出来事は、民主化にともなって役割を増した議会内政党勢力が、自らの影響力のさらなる増大を狙って行政府の長たる大統領に挑戦を挑むというポスト民主化時代における政治現象が現出したことを表していた。この間、社会的公正の実現、国家統一の維持、地方紛争の解決と治安の安定、そして経済回復というアブドゥルラフマン・ワヒド政権に課された課題は、政権と政党勢力の対立から前進することがなかった（川村・佐藤 2001: 383-388）。立法府と行政府の競合は民主政治の特徴でもあるが、それがなぜ、インドネシアにおいては政治的停滞を招くまで深刻化してしまったのか。大統領はなぜ罷免されるまで追い込まれてしまったのか。インドネシアにおける新しい民主主義と政治危機の原因を、憲法改正によって出現した新しい政治制度との関連から以下で検討する。

民主化後のインドネシアにおける政治危機の根本的な原因は、同国の政治制度に内在した問題にある。上述のように、インドネシアにおいては、国民協議会が、あらゆる国家機関の最上位に位置し、一見すると議会優位の政治

制度となっている。しかしながら、スハルト政権が崩壊するまでは、大統領が国民協議会によってその地位を脅かされることは一度としてなかった。なぜなら、国家権力の多くを握る大統領が、政党の設立を制限し、自らの集票マシンを使って国民議会議員の大半を継続的に確保し、大統領を選出する国民協議会にも自らが任命した議員を大量に送り込むというシステムを作り上げることで、国民議会と国民協議会という議会機構を無力化することに成功したからである。つまり、大統領は、選挙と議会制度を操作することで、議会内部を総与党化し、安定的な政治基盤を作り上げたのである。これがスハルトによる統治体制であった。

ところが、民主化にともなって状況は一変してしまった。まず、自由な選挙の実施が確保されたことで、国民議会は大統領のコントロールのもとから離れた。しかも、新しい議会構成法の制定により国民協議会の議員構成が変更され、総定数が1000から700に削減されて国民議会議員500人の相対的な割合が増加するとともに、地方代表135人と組織代表議員65人に対する大統領の任免権が廃止された。そのため、大統領が制度を利用して国民協議会をコントロールすることは不可能になり、代わって国民議会が国民協議会をコントロールできる立場についたのである。

さらに、第3節で述べたように、2度の憲法改正を経て、1945年憲法で規定されていた大統領の強大な権限は削られ、代わって国民議会が行政をコントロールすることができるようにさまざまな権限を付与されるに至った。こうして、民主化にともなって影響力を増した政党勢力が、自らの基盤である議会の影響力を増大させ、大統領の権力を奪うという方向で改革を進めたことにより、圧倒的に議会優位の政治制度が姿を現してしまったのである。つまり、インドネシアの政治制度は、スカルノ、スハルト時代における「行政優位型大統領制」から、民主化を経て「議会優位型大統領制」へと変貌を遂げたのである。

このように制度的な枠組みが変質するなかで、アブドゥルラフマン・ワヒドは大統領に選ばれた。議会優位型大統領制という政治制度においては、大

統領は議会内の政党に大きく依存せざるをえない。大統領選の際には、中道軸の戦略に乗って国民協議会の過半数を制したアブドゥルラフマン・ワヒドであったが、本来の政党基盤は、国民議会第四党、51議席を有する民族覚醒党のみである。これでは、強大な議会を抑えることはできない。明確な政策合意もないまま全主要政党が連立を組んで国民統一内閣は発足したわけであるが、アブドゥルラフマン・ワヒドによって閣外に放逐された中道軸がまず野党に転じて大統領に対する攻撃を始めた。ゴルカル党も闘争民主党も次第に大統領から離れていった。こうして、国民議会の9割がアブドゥルラフマン・ワヒドを見限り、政治危機が訪れたのである。

この「議会優位型大統領制」という政治制度の問題に加えて、インドネシアにおける政党システムが「分極的多党システム」であったことと、アブドゥルラフマン・ワヒド大統領のリーダーシップが調整型ではなく、主導型だったことが、政治危機の深化を加速させた（川村〔2001〕）⁽³¹⁾。議会が圧倒的な力を有している議会優位型大統領制においても、たとえば、国民協議会で過半数を制するような政党が存在すれば、単独与党として安定的な政権を樹立することができるかもしれない。しかし、そのような有力政党が誕生することを想定することは、インドネシアにおいては非常に難しい。それゆえ、国民協議会における大統領選においては政党間協力がどうしても必要になる。また、そうして誕生する新政権は政党の連立になることが多いと考えられるし、少数単独政権が樹立されたとしても、通常の政局運営においては他党との協力関係を前提に考えなければならないだろう。議会において過半数を制するような政治的基盤を有しない大統領は、解散権という議会コントロールの手段をもたないため、政治運営においては常に議会勢力に対して弱い立場にあり、譲歩を迫られる。大統領が政策を実現しようとするれば、議院内諸勢力のさまざまな利益や思惑を調整しつつ多数派工作をしなければならない。つまり、インドネシアのような政治システムにおいて安定的な政治運営をするためには、高度な政治力が大統領には求められるのである。しかしながら、アブドゥルラフマン・ワヒドは、政権就任直後から内閣の脱政党化を進め、

自ら政治基盤の縮小を進めた。その一方で、議会における多数派工作をすることもなかった。アブドゥルラフマン・ワヒドは、民主化にともなって出現した「分極的多党システム下における議会優位型大統領制」という新しい政治制度に対する認識を欠如したまま政治運営を続けたのである。それが彼の命取りとなった⁽³²⁾。

2001年7月23日に副大統領から大統領に昇格したメガワティは、この経験をふまえて「相互扶助内閣」(Kabinet Gotong Royong)を組閣した。この内閣は、各政治勢力のバランスを配慮しつつ、党派的政権運営を回避するために学者ら実務家出身の人物を閣僚に起用した。

おわりに

1945年憲法は、日本の軍事占領中に、インドネシア民族主義運動家たちの手によって創り上げられたものである。確かにそれは、早期独立のための体裁を整えることが優先的に考えられ、その内容を独立後の政治状況や政治指導者たちの手に委ねたように、不完全な憲法であった。しかし、それと同時に、1945年憲法は、植民地宗主国など西洋諸国に対抗するインドネシア独自の文化、思想を発見し、それを現実政治のなかに反映させていこうとするインドネシア人知的エリートらの営為の産物でもあった。

その憲法が本格的に実践政治のなかで運用されるようになったのは1959年以降のことである。起草当初から意図していたことではあるが、1945年憲法は、大統領が強大な権限を保持することを許す一方、それを監視するメカニズムを用意しなかったことから、行政府の肥大化した権威主義体制を法的に支える機能を果たした。スカルノによる「指導される民主主義」体制が不完全ながらも1945年憲法を利用した権威主義的統治様式を体現していたとすれば、スハルトによる「新秩序」体制は、1945年憲法をより体系的に運用することで、安定的な権威主義体制の確立を実現したのである。

しかし、そのスハルトによる権威主義体制も後継者問題と経済危機に対応することができず、1998年に幕を閉じた。それからは、民主化の波が一気にインドネシアに押し寄せた。権威主義体制を支えてきたはずの憲法の変更に先行して政治的自由化がとどまることなく進み、民主的総選挙も実施された。

ところが、1999年10月に初めて1945年憲法が改正されると、今度は憲法改正の動きまでも想像を超えるスピードで進みはじめた。まずは、権威主義体制の法的基盤となった大統領権限に関する規定が改正されたことによって、国家権力が行政府から立法府へと移行した。また、権力者による恣意的な暴力の行使を生んだという過去の反省から、憲法に人権に関する規定が新しく挿入された。これらの改正は、1945年憲法が権威主義体制を生み出し、政治エリートによる恣意的な権力の運用を招く結果となったという反省から行われてきたものである。しかし、ここまでの憲法改正の過程において特筆されるべきは、民主化後の憲法論議においては、憲法制定時に幾度となく強調されたインドネシア固有の文化・伝統に基づく政治の実践という議論がほとんど姿を消していることである。「叡智ある指導者によって導かれる」インドネシア的民主政治はもはや想定されていない。家族主義的文化のなかでは存在しない、もしくは表明される必要のないものと考えられていた基本的人権は、いまや人間に固有のものと認められるようになった。ここで起こっていることは、インドネシアにおける「政治」とは何かという問いに関するある種のパラダイム転換、もしくは思惟様式の変化なのである。

それでは、「家族主義」や「相互扶助」といった伝統的価値基準は、どこへ行ってしまったのだろうか。人権や民主主義という価値観は、インドネシアにおいて、いまや普遍的なものとして受容された。民主化というインパクトは、基本的人権などの政治的自由化、選挙制度や統治制度といった政治制度の大幅な変更をもたらしただけでなく、その背後にある「政治」や「政治的正統性」に関する価値基準をも大きく変えてしまったのである。

その一方で、インドネシアが、民主化後も、過去の権威主義体制を法的に支えてきた1945年憲法を新しい憲法に置き換えることなく、その改正作業を

通じて新しい民主主義体制に適合させようとしていることは注目に値する。世界的には、民主化を経験した国は、古い憲法を放棄し、新たに憲法を制定することが多い。インドネシアのように、体制の転換を経てもなお、憲法の連続性が観察されることは稀である。その背景として、1945年憲法が、独立闘争のなかで民族主義運動家らが発見した「家族主義」といった伝統的価値観を思想として織り込んだ「歴史的文書」という性格を有するという特徴をもつことがあげられる。つまり、1945年憲法は、単なる国家の基本法というよりも、植民地における圧政のくびきからの解放を記した文書であり、インドネシア国家のアイデンティティの象徴なのである。その意味で、家族主義や相互扶助といった価値基準が完全に捨て去られたわけではない。インドネシアにおける民主化後の憲法改正は、伝統的な価値基準を新しい時代に適応させつつ、新しい価値観をいかに受容していくかという、知的行為そのものである。

しかし、民主化後の憲法改正の議論のなかから垣間見えるのは、それぞれの政治勢力によるむき出しの利益追求の姿勢であり、純粋な形での権力欲である。1999年と2000年に実施された憲法改正は、政治勢力間の利害対立がそれほど生じない項目の変更にとどまったため、比較的スムーズに改正作業が進められた。ところが、2001年の国民協議会年次会議における第3次憲法改正では、将来の政治勢力間のバランスを変えるかもしれないような項目が議論の対象となったため、一部の項目については再度改正が見送られ、2002年の年次会議まで議論が続けられることになった。2002年の国民協議会年次会議までに討議されるべき憲法改正事項については、国民協議会決定2000年第9号の改訂版である、「1945年インドネシア共和国憲法改正案を準備するためのインドネシア共和国国民協議会作業部会の任務に関するインドネシア共和国国民協議会決定2000年第9号の改正に関するインドネシア共和国国民協議会決定2001年第11号」に改正案が添付されている。

たとえば、次の憲法改正の最大の焦点である大統領の選出方法について、国民による直接投票制が第3次改正では導入されたが、1回の選挙で国民投

票の過半数を制す候補者がいなかった場合に、2度目の投票を国民協議会でやりたい闘争民主党と、再度国民による直接投票を提案しているイスラーム系政党が対立している。これは、議会においては少なくとも4分の1程度の議席を確保できる闘争民主党と、政党レベルでは一つにまとまらないイスラーム系政党の大統領選における戦略の違いに起因する意見対立である。第3次憲法改正のもう一つの重要な争点である国民協議会の構成の変更についても、国民協議会を国民議会（DPR）と第3次改正で設置が決まった地方代表議会（Dewan Perwakilan Daerah: DPD）の二院制とする案が出されているが、現在の地方代表出身議員を多く抱える闘争民主党やゴルカル党は、地方代表議会の設立によって国民議会内の会派規模が縮小することを危惧して、この改正に消極的な態度を示している。一方、国民協議会に議席を確保しておきたい国軍・警察は、「組織代表追加議員」の存在を憲法の規定に残そうとしている。

それでも、第3次憲法改正では多くの重要事項が新たに規定された⁽³³⁾。たとえば、国民議会が国民協議会に対して大統領罷免の提案を行う場合、まず新設の憲法裁判所（Mahkamah Konstitusi）がその正当性を判断したうえで国民協議会で審議され、総議員の4分の3以上が出席する全体会議で3分の2以上の賛成で可決されるとした。地方代表議会についても設置が決まり、議員選出方法や権能が定められた。さらに、司法府に関する規定が大幅に強化された。第1条第3項でインドネシアが法治国家（negara hukum）であることを規定したうえで、司法府の独立と裁判所機構に関する条文が追加された。汚職の蔓延が指摘される裁判官についても、その資質を規定するとともに、その任命を担当する独立の司法委員会（Komisi Yudisial）が設置される。また、憲法裁判所には、法令審査権が付与されることになった。1945年憲法は、もはやほとんど原形を止めないほどになりつつある。

しかし、憲法改正においては、どのような憲法に変えていくのかという技術的な議論と同時に、どのような憲法が望ましいのかという理念的な議論も必要である。一部法学者やNGOなどは、国民協議会議員による憲法改正は、

党派的利害に左右されて、場当たりのなものになるのではないかという危機を早い段階から表明していた。憲法改正の当事者であるヤコブ・トピン (Jacob Tobin) 国民協議会作業部会第1特別委員会委員長 (闘争民主党) も、2001年の国民協議会年次会議開催前から、法学者などによる専門家委員会を設置して、そこで改正案を討議すべきだという発言を繰り返していた。さらに、2001年7月に大統領に就任したメガワティも、8月16日の大統領演説で、「憲法委員会」(Komisi Konstitusi) 設置の提案をした。2001年11月の国民協議会年次会議でも憲法委員会設置の提案がなされたが、その組織的位置づけや委員構成などについて合意が得られず、提案は見送られた。

「民主主義政治」といっても、実は具体的に一つの決まったモデルがあるわけではない。それぞれの国にそれぞれの民主主義政治の運営方法がある。その国の歴史、文化、社会構造などを反映した民主主義のタイプがある。インドネシアはそれを創り上げていく途上にあるのであり、どれを選択するのか政治勢力が交渉を行っている真っ最中なのである。憲法はその国の政治のあり方を根本的に規定する法律であり、憲法のあり方によって民主主義のあり方も大きく変わってくる。いまいちど、どのような政治制度が望ましいか、インドネシア国民自身が立ち止まって考える必要があるかもしれない。

〔注〕

- (1) 1945年憲法が、制定当初から早期独立のための暫定的憲法として考えられていたことは、独立準備調査会、独立準備委員会の議事録、関係者の証言などからも明らかである。確固とした憲法を策定しようとする意見もあったが、まずは憲法を早期に策定し、後に改正を行えばいいというスカルノらの意見がそれを上回った。1945年憲法が体裁として不十分な点を多く含むのは、こういった憲法の暫定的な性格が大きく影響している。
- (2) パンチャシラは、1945年憲法前文に記されている建国五原則を指す。パンチャシラのもとになったのは、1945年6月1日にスカルノが独立準備調査会で行った演説で、これを文書としてまとめたのが1945年6月22日に発表された「ジャカルタ憲章」(Piagam Djakarta) である。当初はこのジャカルタ憲章がそのまま憲法前文となるはずであったが、とくにイスラーム教徒のみに言及してある箇所があるため、他宗教への配慮からこれに若干の手直しを加え

たうえで憲法前文に採用された。これについては、第3節で後述する。

- (3) 1945年憲法が日本の占領期に現地の軍政監部の監視のもとで制定されたという事実は、この憲法の独自性を失わせるものとはならなかった。というのも、ジャワ軍政監部は、独立準備調査会における議論の内容について介入しないという姿勢で臨んだためであり、外務省からジャワ派遣の陸軍第16軍付として徴用され、ジャワ軍政監部領事として勤務していた三好も「日本側当局としては、議事の進行に対しては全く不干渉主義をとり委員会の決定に一任した」と述べている（三好 [1966: 67]）。
- (4) インドネシアの法律は、通常、本文の末尾に「解説」（Penjelasan）が付される形式をとる。法解釈上は、この「解説」は法律本体に準ずる拘束力を有するとされている。本章の文中で、1945年憲法の解説（Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945）から引用をする場合は、（解説）と記した。
- (5) 中国共産党との内戦に敗れて台湾に逃れてきた中国国民党が作り上げた国家機構は、国民大会、総統府、立法院、行政院、司法院、考試院、監察院という構成になっており、ここでいう五権とは、立法院としての立法院、行政院としての行政院、司法院としての司法院の三権に、公務員登用試験を担当する考試院、公務員の弾劾を行う監察院をあわせた五つの機関を指している。インドネシアの国民協議会は、国家元首である総統を選出する国民大会の制度を参考にしたものと考えられる。
- (6) ただし、大臣が国民議会に対して責任を負うようにせよというヤミンの提案については、それは議院内閣制であるとしてスポモは反対し、その提案を却下した（Sekretariat Negara [1995: 302]）。
- (7) 最高諮問会議や会計検査院の制度的概念については、それぞれのオランダ語訳としてRaad van State（参事院）、Rekenkamer（会計検査院）という用語をスポモ自身が独立準備調査会の議論のなかで使っていることから、オランダの国家機構を参考にした可能性がある（Sekretariat Negara [1995: 271, 273]）。
- (8) タマン・シスワを中心とする思想的営為には、土屋が指摘するように、他方では、民族主義運動におけるジャワ・プリヤイの指導原理を定着させようとする意図も含まれていたことも指摘されるべきであろう（土屋 [1982: 79]）。白石は、この家族主義の慣行が、独立後、デワントロの唱えた「民主主義と指導性」とは関係なく、国家機構において広く行われるようになり、とくにスハルト体制においてシステムティックに実施されたと論じている（白石 [1994]）。
- (9) ジャワ・プリヤイの思想が大きな抵抗もなく1945年憲法に盛り込まれた背景には、早期独立を最優先として独立準備調査会での議論が進められたとい

うこともあるが、ジャワ・ブリヤイ層が委員の多数派を形成していたという同調査会の構成も大きく影響したと思われる。アンダーソンの推計によると、独立準備調査会委員62人のうち、パングレ・プラジャ（ジャワ人高級植民地官僚）を含むブリヤイ・エリートは17人、全体の27.4%になる。これに対して、たとえば、独立運動を担ったもう一つの有力な勢力であるイスラーム・エリート層出身の委員は7人、全体の11.3%しか占めていない（Anderson [1961: 21]）。

- (10) 当時の民族主義運動家らに大きな影響を及ぼした事実・思想運動として、土屋は次の九つを挙げている。(1)日本の富国強兵と日露戦争、(2)中国の民族主義と孫文の三民主義、ならびに華僑の民族主義への呼応、(3)汎イスラーム主義・イスラーム近代主義、(4)青年トルコ党とトルコの近代化、(5)インドのナショナリズム、ことにスワラジ・スワデシの運動とガンジーのリーダーシップ、(6)第一次大戦後の「民族自決主義」、ことにアイルランドの独立運動、(7)オランダの社会民主主義、(8)ロシア革命とソヴィエトの成立、国際共産主義運動、(9)「西洋の没落」思想とこれに軌を一にする東洋（ことにインド）回帰主義、その顕在化としてのタゴールの思想および神哲学Theosophy（土屋[1982: 7]）。このリストからは、当時の知識人たちがいかに広い国際的文脈のなかで活動していたかがよくわかる。
- (11) 制定時の1945年憲法本文の邦訳については、「憲法解説」を除き、国際問題研究所編『インドネシア資料集 上』を利用しつつ、適宜筆者がそれに修正を加えた。
- (12) ただし、1978年の国民協議会で成立した「国家最高機関と国家高等諸機関の/または国家高等諸機関間の地位および職務手続き関係に関するインドネシア共和国国民協議会決定1978年第3号」では、国民議会の義務として大統領の行動を監視することがあることを明記し、国民議会が大統領の行動に対して警告を与えることができること、大統領の弾劾を求めて国民協議会特別会議の招集を要請することができることが定められた。1998年の民主化後、権力を増大させた国民議会が第4代大統領アブドゥルラフマン・ワヒドを罷免に追い込む際の法的根拠となったのがこの決定である。これについては後に言及する。
- (13) 1945年の独立時からインドネシア連邦共和国憲法に移行する1949年までの4年間は、オランダとの植民地独立戦争という混乱の時期にあったため、結局、憲法に規定されていた国民協議会は設置されなかった。1945年憲法の過渡規定第IV条にあるように、独立直後には、国家権力を大統領に集中し、国民協議会、国民議会などが正式に組織されるまでの間、中央国民委員会（Komite Nasional Indonesia Pusat: KNIP）がこれを補佐すると規定されている。この中央国民委員会は、1945年8月29日に独立準備委員会の発展的改組によ

り組織された機構である。しかしながら、1945年10月16日、中央国民委員会は、自らに立法権を付与し、さらに日常政務を執り行う業務委員会（Badan Pekerja）の設置を決定した。同日、これをハッタ初代副大統領が承認（中央国民委員会への立法権の付与および国策の大綱決定参与に関する副大統領布告第10号）したことで、業務委員会が実質的な立法権を握った。ケーヒンによると、業務委員会の機構は、インド国民会議派の組織をモデルにして設置されたという（Kahin [1952: 152]）。11月14日にはインドネシア最初の「大統領内閣」に替わってシャフリル（Sutan Sjahrir）を首班とする新内閣が中央国民委員会の信認のもと発足し、実質的な責任内閣制となった。このときから1949年まで、1945年憲法体制下における責任内閣が続くことになる。この一連の動きは、インドネシアの独立を獲得するためには、太平洋戦争中に日本軍に協力した人物を排し、オランダとの協調・交渉によって問題を解決すべきと考えていたシャフリル、ハッタらが主導したもので、対オランダ武装闘争を唱え権威主義的思考を持ったスカルノらを排除することを意図していた（Kahin [1952: 153]）。彼らは、憲法に規定された政治制度を、副大統領布告をもってなし崩し的に変更し、議院内閣制への移行を実現してしまったのである（後藤・山崎 [2001: 130-132]）。

- (14) この大統領令では、暫定国民協議会の構成は国民議会議員に加えて、組織代表200人、地方代表94人とされており、1960年9月に任命された際の議員数と異なる（永井 [1986: 260]）。組織代表議員の任命は大統領の専権事項であるため、国民協議会開会前に議員の追加が行われたと思われる。その後も、暫定国民協議会、相互扶助国民議会ともに議員定数が若干増加しているが、議員構成はほとんど変化していない（梅澤 [1992: 51]）。
- (15) さらに、1971年総選挙から、スハルトは、「組織（golongan）代表」の概念をまさに体現したゴルカルを政党勢力に対抗する手段として強力に梃子入れし、その結果、総選挙ではゴルカルの大勝利を導き出した（Nishihara [1972], Reeve [1985]）。
- (16) この点については、アジア経済研究所の松井和久氏に指摘をうけた。このブカンバル演説をうけて、50人請願（Petisi 50）グループによる「憂国の声明」（Pernyataan Keprihatinan）が国民議会に提出された。この一連の出来事については、Fatwa [2000: 200-229], Jenkins [1984: 157-173] 参照。
- (17) これに対してハッタは、「諸組織」の概念は不明瞭であり、議員民選の原則を規定するよう要求したが、まずは独立を急ぐために詳細な理論的議論は後回しにすべきだという委員の声の前に、それ以上議論は深められることはなかった（Sekretariat Negara [1995: 431]）。
- (18) この邦訳は、土屋 [1994: 218] に依った。
- (19) この邦訳は、国際問題研究所 [1972: 421] に筆者が修正を加えた。

- (20) 西欧諸国の憲法をモデルにした1949年連邦共和国憲法、1950年暫定憲法には、もちろん詳細な人権規定が盛り込まれている。実は、1945年憲法の主要な起草者であるスポモは、1950年暫定憲法の起草にも大きな役割を果たしており、世界人権宣言に盛り込まれた人権規定をそっくりその憲法に挿入したのも彼である。しかし、スポモ自身、1950年暫定憲法は、基本的人権をあまりに認めすぎたと後に発言している（Lubis [1993: 5]）。
- (21) 憲法学者のイスマイル・スニ（Ismail Suny）は、ムルヤ・ルビスのインタビューに答えて、「新秩序の最初の2年間は、人権にとって最良の年であった」と述べている（Lubis [1993: 5]）。
- (22) この点は、国民協議会決定1998年第17号に付属する「基本的人権草稿」にも記述がある。それによると、1968年暫定国民協議会総会は、「（9月30日運動後の）国家の復興と確立、……国民生活の再生にかかわる緊急問題の討議をより優先した」ため、人権憲草案は討議されなかったのである。佐藤編 [2001: 46] 参照。
- (23) スハルト政権崩壊後の法律文書（改正憲法、国民協議会決定、法律など）の邦訳については、佐藤編 [2001] に依る。
- (24) これらの政治学者には、この後に地方自治関連法案などの作成にあたり、第1次アブドゥルラフマン・ワヒド内閣で地方自治担当國務相に就任したりヤアス・ラシド（Ryaas Rasyid）、アフアン・ガファール（Afan Gaffar）、アンディ・マラランゲン（Andi Mallarangeng）ら気鋭の研究者らが含まれていた。
- (25) スハルト政権下で、総選挙参加を2政党1団体に規制していた法律は、「政党とゴロンガン・カルヤに関する法律1975年第3号」（法律1985年第3号で改正）である。
- (26) ただし、1999年の総選挙では、法律制定から選挙までの期間が短いことを考慮し、「全州の3分の1の州とその州内の過半数の県・市に政党支部が設置されていること」に条件が緩和されている。
- (27) しかしながら、1999年総選挙では、政党出身のKPU委員間で利害が対立し、総選挙の結果がなかなか承認されないといった事態に陥ったり、KPU委員自身が汚職に関与したりするなどの問題が噴出したため、2000年6月に総選挙法が改正された（法律2000年第4号）。これにより、KPUの委員には政党と関係のない独立の専門家が就任することになり、2001年4月24日、国民議会が選出した11人の候補を大統領が承認して、新しいKPUが発足した。
- (28) インドネシアの民主化の文脈における遡及処罰禁止条項の評価については、川村 [2000b: 49-50] 参照。
- (29) アルヴィン・リー（Alvin Lie）国民協議会議員（国民信託党）へのインタビュー（2000年8月24日）。
- (30) アブドゥルラフマン・ワヒド大統領罷免に関する一連の法的文書について

は、佐藤編 [2001: 286-322] 所収の全文邦訳を参照。

- (32) 「分極的多党システム」は、もちろん、サルトーリ (Sartori [1976]) によって提示された政党システムの類型を援用したものである。それによれば、分極的多党システムでは、イデオロギー距離が大きい 6 ~ 8 政党が選挙で競争し、中道政党が単独もしくは連立して政権を担当することが多い。ここでいうイデオロギーは、基本的に欧州大陸諸国に多くみられた左右対立のことを指すが、独自の思想対立である「アリラン」(aliran) をインドネシアにおけるイデオロギー状況とみれば、サルトーリの政党システム論は十分に妥当である。ちなみに、1999年総選挙の結果をもとに国民議会における有効政党数(政党の規模を考慮に入れたうえでの政党数)を計算してみると(有効政党数 = 1 / 各党の得票率または議席率を二乗して合計した値)、有効政党数は、得票率を使った場合5.1、議席率を使った場合4.7となる。ちなみに国民議会における議席数上位 5 党は順に、闘争民主党、ゴルカル党、開発統一党、民族覚醒党、国民信託党で、この次に月星党がくる。国民議会の審議などにおける政党の影響力をみれば、有効政党数約 5 党というのは妥当な数字であろう。なお、1999年総選挙の結果については、加納 [1999]、川村 [1999b] を参照。
- (33) 議会優位型大統領制、分極的多党システム、主導型大統領という三つの問題に加えて、民主化直後の過熱した政治状況が、インドネシアの政治危機をさらに進行させたことも、政治危機の要因として付け加えられるべきかもしれない。インドネシアはまだ安定的な民主主義体制への移行期にあり、政治家も国民も民主主義の「ゲームのルール」を学習する過程にあるということである(川村 [2001: 19])。
- (33) この文書(Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar 1945[1945年憲法第 3 次改正])は、インターネット上の国民協議会ホームページ(<http://www.mpr.go.id/>)で見ることができる。

〔参考文献〕

日本語文献

- 梅澤達雄 [1992] 『スハルト体制の構造と変容』アジア経済研究所。
- 尾村敬二編 [1998] 『スハルト体制の終焉とインドネシアの新時代』アジア経済研究所。
- 加納啓良 [1999] 「インドネシア総選挙 政党別地域別得票率分布とそこに見えるもの」(『海外事情』第47巻第10号)。
- 川村晃一 [1999a] 「1998年のインドネシア 経済危機の深化とスハルト体制の崩壊」(『アジア動向年報1999』アジア経済研究所)。

- [1999b]「民主化への第一歩を踏み出したインドネシア 1999年総選挙の分析」(『アジア研ワールド・トレンド』第50号)。
- [1999c]「ポスト・スハルト時代の政治制度改革」(佐藤編[1999])。
- [2000a]「1999年のインドネシア 総選挙とアブドゥルラフマン・ワヒド政権の誕生」(『アジア動向年報2000』アジア経済研究所)。
- [2000b]「近代的憲法へ向けた道のり 一九四五年憲法第二次改正」(『アジア研ワールド・トレンド』第63号)。
- [2001]「インドネシア / 苦悩する民主主義政治」(『アジア研ワールド・トレンド』第70号)。
- ・佐藤百合[2001]「2000年のインドネシア ポスト民主化時代の苦悩の始まり」(『アジア動向年報2001』アジア経済研究所)。
- 後藤乾一・山崎功[2001]『スカルノ インドネシア「建国の父」と日本』吉川弘文館。
- 佐藤百合[1998]「スハルト辞任の経緯と背景」(尾村編[1998])。
- [1999]「ワヒド新政権の誕生 その経緯と特徴」(佐藤編[1999])。
- 編[1999]『インドネシア・ワヒド新政権の誕生と課題』アジア経済研究所。
- 編[2001]『インドネシア資料データ集 スハルト政権崩壊からメガワティ政権誕生まで』アジア経済研究所。
- 白石隆[1994]『『開発』国家の政治文化 インドネシア新秩序を考える』(土屋健治編『講座現代アジア1 ナショナリズムと国民国家』東京大学出版会)。
- [1999]『崩壊 インドネシアはどこへ行く』NTT出版。
- 土屋健治[1982]『インドネシア民族主義研究』創文社。
- [1994]『インドネシア思想の系譜』勁草書房。
- 土佐弘之[2000]「グローバル化と新しいアリラン インドネシアの民主化過程についての解釈 間苧谷栄『現代インドネシアの開発と政治・社会変動』勁草書房2000年iv+307ページを読みながら」(『アジア経済』第41巻第12号)。
- 永井重信[1986]『インドネシア現代政治史』勁草書房。
- 日本国際問題研究所インドネシア部会編[1972]『インドネシア資料集 上 1945～1959年』日本国際問題研究所。
- 編[1972]『インドネシア資料集 下 1959～1967年』日本国際問題研究所。
- 樋口陽一[1998]『比較憲法』青林書院。
- 三好俊吉郎[1966]「ジャワ占領軍政回顧録 連載13回」(『国際問題』第78号)。
- 早稲田大学大隈記念社会科学研究所[1959]『インドネシアにおける日本軍政の研究』紀伊國屋書店。

外国語文献

Anderson, Benedict R. O'G. [1961] *Some Aspects of Indonesian Politics under the*

- Japanese Occupation: 1944-1945*, Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Department of Far Eastern Studies, Cornell University.
- Fatwa, A. M. [2000] *Demi Sebuah Rezim: Demokrasi dan Keyakinan Beragama Diadili*, [一つの体制のために 民主主義と宗教的信念を裁かれて], Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Jenkins, David [1984] *Suharto and His Generals: Indonesian Military Politics 1975-1983*, Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project, Southeast Asia Program, Cornell University.
- Kahin, George McTurnan [1952] *Nationalism and Revolution in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lubis, Todung Mulya [1993] *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Nishihara, Masashi [1972] *Golkar and the Indonesian Elections of 1971*, Ithaca, NY: Modern Indonesia Project, Cornell University.
- Ramage, Douglas E. [1995] *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*, New York: Routledge.
- Reeve, David [1978] "Sukarnoism and Indonesia's 'Functional Group' State, Part One: Developing 'Indonesian Democracy'," *Review of Indonesian Malay Affairs*, 12(2)
- [1985] *Golkar of Indonesia: An Alternative to the Party System*, Singapore: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni [1976] *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York: Cambridge University Press (岡沢憲芙・川野秀之訳 『現代政党学 政党システム論の分析枠組み』 早稲田大学出版部, 1980年)
- Sekretariat Negara Republik Indonesia [1995] *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei 1945-22 Agustus 1945* [インドネシア独立準備調査会・インドネシア独立準備委員会会議事録1945年5月28日～1945年8月22日].
- Sukarno, Ir. [1963] *Dibawah Bendera Revolusi* [革命の旗の下に].

(川村晃一)

〔資 料〕

1945年インドネシア共和国憲法全文

1945年 8月17日制定・施行

（インドネシア独立準備委員会）

1999年10月19日第 1 次改正制定・施行

（1999年国民協議会総会）

2000年 8月18日第 2 次改正制定・施行

（2000年国民協議会年次会議）

前文

独立はすべての民族の権利である。したがって、人道主義と公正にもとる植民地主義は、必ず一掃されなければならない。

インドネシアの独立闘争は、その国民を独立、統一、主権、公正および繁栄あるインドネシア国独立の門前へつつがなく導いた栄光ある時期に達した。

全智全能のアッラーの祝福を受けて、自由な民族的生存を享受せんとする崇高な熱望やみがたく、インドネシア国民はここに独立を宣言する。

さらに、インドネシア全民族と全国土を守るインドネシア国政府を樹立し、公共の福祉を増進し、国民生活の水準を高め、かつ独立、恒久平和および社会的公正に基づく世界秩序の建設に参加するため、ここにインドネシア民族の独立を、唯一至高なる神、公正で文化的な人道主義、インドネシアの統一、協議と代議制において叡智によって導かれる民主主義、およびインドネシア全国民に対する社会的公正を具現化することに基礎をおく、主権在民のインドネシア共和政体をもつインドネシア国憲法のなかに規定する。

憲 法

第 章

政体および主権

第 1 条

- (1) インドネシア国は、共和制をとる単一国家とする。
- (2) 主権は国民に存し、国民協議会が全面的にこれを行行使する。

第 章 国民協議会

第 2 条

- (1) 国民協議会は、国民議会議員に、法律で定める規則に従って、地方および諸組織代表を加えて、これを構成する。
- (2) 国民協議会は、少なくとも 5 年に 1 回首都において開催する。
- (3) 国民協議会の議決は、すべて多数決による。

第 3 条

国民協議会は、憲法を制定し、国策の大綱を決定する。

第 章 国家行政権

第 4 条

- (1) インドネシア共和国大統領は、憲法の定めるところにより行政権を掌握する。
- (2) 大統領は、その職務の遂行にあたり 1 名の副大統領の補佐をうける。

第 5 条

- (1)〔第 1 次改正〕大統領は、国民議会に法案を提出する権限を有する。
- (2) 大統領は、法律を実施するため政令を制定する。

第 6 条

- (1) 大統領は、生来のインドネシア人とする。
- (2) 大統領および副大統領は、国民協議会により多数決をもって選出される。

第 7 条

〔第 1 次改正〕大統領および副大統領の任期は 5 年とし、その後 1 期のみ同一の職に再選されることができる。

第 8 条

大統領がその任期中に死亡、辞職、もしくはその職務を遂行できなくなった場合は、その任期満了まで副大統領がこれに代わる。

第 9 条

- (1)〔第 1 次改正〕大統領および副大統領は就任に先だち、国民協議会、または国民議会において、次のごとき宗教に従った宣誓または衷心からの誓約を行う。

大統領（副大統領）宣誓

「アッラーの名において、私はインドネシア共和国大統領（副大統領）の義務をできるかぎり最善かつ最も公正に遂行し、憲法を厳格に遵守し、すべての法律および規則を最も正しく執行し、祖国と民族に奉仕することを宣誓する。」

大統領（副大統領）誓約

「私はインドネシア共和国大統領（副大統領）の義務をできるかぎり最善か

つ最も公正に遂行し、憲法を厳格に遵守し、すべての法律および規則を最も正しく施行し、祖国と民族に奉仕することを衷心より約束する。」

- (2)〔第1次改正〕国民協議会または国民議会が開会できない場合は、大統領および副大統領は最高裁判所長官の同席のもと、国民協議会議長団の面前で宗教に従った宣誓または衷心からの誓約を行う。

第10条

大統領は、陸軍、海軍、空軍の最高指揮権を掌握する。

第11条

大統領は、国民議会の同意を得て、他国に対する宣戦の布告、講和および条約の締結を行う。

第12条

大統領は、非常事態を宣言する。非常事態の要件およびその招来する結果については、法律によりこれを定める。

第13条

- (1) 大統領は、外交使臣を任命する。
(2)〔第1次改正〕大統領は、大使を任命するに際して国民議会の意見に留意する。
(3)〔第1次改正〕大統領は、国民議会の意見に留意しつつ、外国の大使を接受する。

第14条

- (1)〔第1次改正〕大統領は、最高裁判所の意見に留意しつつ、赦免および復権を行う。
(2)〔第1次改正〕大統領は、国民議会の意見に留意しつつ、恩赦および刑の破棄を行う。

第15条

〔第1次改正〕大統領は、法律の定める称号、勲章およびその他の榮譽賞を授与する。

第 章 最高諮問会議

第16条

- (1) 最高諮問会議の構成は、法律によりこれを定める。
(2) 最高諮問会議は、大統領の質問に対して返答することを職務とし、政府に対して提案を行う権限を有する。

第 章 内閣

第17条

- (1) 大統領は、国務大臣の補佐をうける。

- (2)〔第1次改正〕国務大臣は、大統領がこれを任命および罷免する。
- (3)〔第1次改正〕各国務大臣は、行政における特定の業務を担当する。

第 章

地方行政

第18条

- (1)〔第2次改正〕インドネシア共和国単一国家は、州に分かれる。州は、県および市に分かれる。各州、県、および市は地方政府を有し、法律によりこれを定める。
- (2)〔第2次改正〕州政府、県政府、および市政府は、自治の原則および支援供与の任務に従って、行政業務を整え、自ら執行する。
- (3)〔第2次改正〕州政府、県政府、および市政府は、地方議会を有し、その議会の議員は総選挙によってこれを選ぶ。
- (4)〔第2次改正〕州政府、県政府、および市政府のそれぞれの長である州知事、県知事、および市長は、民主的な方法でこれを選ぶ。
- (5)〔第2次改正〕地方政府は、法律によって中央政府の所轄と定められた行政業務を除き、可能なかぎりの広範な自治を行う。
- (6)〔第2次改正〕地方政府は、自治と支援供与の任務を行うために地方政令およびその他の規程を制定する権限を有する。
- (7)〔第2次改正〕地方政府の組織および運営方法は、法律によりこれを定める。

第18A条

- (1)〔第2次改正〕中央政府と州政府、県政府および市政府の間の権限関係、または州、県、および市の間の権限関係は、地方の特色および多様性に配慮して、法律によりこれを定める。
- (2)〔第2次改正〕中央政府と地方政府の間の財政、公共サービス、天然資源およびその他の資源の利用に関する関係は、法律に基づいてこれを平等に公平に実行する。

第18B条

- (1)〔第2次改正〕国家は、特別または特殊な性格をもつ地方政府の単位を認め、尊重し、法律によりこれを定める。
- (2)〔第2次改正〕国家は、現存しており、社会の発展およびインドネシア共和国単一国家の原則に一致するかぎりには、慣習法社会の単一性およびその伝統的諸権利を認め、尊重し、法律によりこれを定める。

第 章 国民議会

第19条

- (1)〔第2次改正〕国民議会議員は、総選挙でこれを選ぶ。
- (2)〔第2次改正〕国民議会の構成は、法律によりこれを定める。
- (3)〔第2次改正〕国民議会は、少なくとも1年に1回会議を開催する。

第20条

- (1)〔第1次改正〕国民議会は、法律を制定する権力を有する。
- (2)〔第1次改正〕すべての法律案は、国民議会と大統領がこれを審議し、双方の承認を得る。
- (3)〔第1次改正〕法律案が双方の承認を得られなかった場合、同法律案を同じ会期中の国民議会に再び上程することはできない。
- (4)〔第1次改正〕大統領が双方の承認を得た法律案を認証することで、同法律案は法律となる。
- (5)〔第2次改正〕法律案が双方の承認を得ているにもかかわらず、当該法律案が承認されてから大統領が30日以内に認証しない場合、当該法律案は公式に法律となり、法律として制定されなければならない。

第20A条

- (1)〔第2次改正〕国民議会は、立法機能、予算機能、監督機能を有する。
- (2)〔第2次改正〕国民議会は、諸機能を実行する際に、この憲法の他の条文に定められている権限に加えて、質問権、国政調査権、および意見表明権を有する。
- (3)〔第2次改正〕すべての国民議会議員は、この憲法の他の条文に定められている権利に加えて、質問提出、提案および意見表明権、および刑事免責権を有する。
- (4)〔第2次改正〕国民議会の権限および国民議会議員の権利に関するより詳細な規定は、法律によりこれを定める。

第21条

〔第1次改正〕国民議会議員は法律案を上程する権利を有する。

第22条

- (1) 緊急の事態において、大統領は、法律に代わる政令を制定することができる。
- (2) この政令は、次の会期で国民議会の承認を経なければならない。
- (3) 国民議会がこの政令に承認を与えない場合、この政令は無効となる。

第22A条

〔第2次改正〕法律の作成方法に関するより詳細な規定は、法律によりこれを定める。

第22B条

〔第2次改正〕国民議会議員は、罷免されることができる。その要件および方法は、法律によりこれを定める。

第 章

財政

第23条

- (1) 歳入・歳出予算は、毎年法律によりこれを定める。国民議会が政府提出の予算を承認しない場合、政府は前年の予算を執行する。
- (2) 国が必要とする租税は、すべて法律による。
- (3) 貨幣の種類および価値は、法律によりこれを定める。
- (4) その他、国の財政に関する事項は、法律によりこれを定める。
- (5) 国の財政についての責務を検査するため、法律の定めるところにより会計検査院を設ける。会計検査院の検査の結果は、これを国民議会に報告する。

第 章

司法

第24条

- (1) 司法権は、最高裁判所および法律で定めるその他の司法機関がこれを行行使する。
- (2) 司法機関の構成および権限は、法律によりこれを定める。

第25条

裁判官就任の資格および罷免の要件は、法律によりこれを定める。

第 A章

〔第2次改正〕

国家領域

第25E条

〔第2次改正〕インドネシア共和国単一国家は、群島の特徴をもつ一つの群島国家である。その領域の境界および諸権限は法律によりこれを定める。

第 章

〔第2次改正〕

国民および住民

第26条

- (1) 国民とは、生来のインドネシア民族人および法律により認められたその他の民族人をいう。
- (2) 〔第2次改正〕住民とは、インドネシア国民およびインドネシアに居住する外国人である。
- (3) 〔第2次改正〕国民および住民に関する事項は、法律によりこれを定める。

第27条

- (1) すべての国民は、法と行政において平等の地位を有し、例外なく法と行政を遵守する義務を有する。
- (2) すべての国民は、人間としてふさわしい職業と生活を営む権利を有する。
- (3)〔第2次改正〕すべての国民は、国家擁護の努力に参加する権利と義務を有する。

第28条

結社および集会の自由、口頭および書面その他による思想表現の自由は、法律でこれを定める。

第 A章

〔第2次改正〕

基本的人権

第28A条

〔第2次改正〕何人も生きる権利を有するとともに、生命および生存保持の権利を有する。

第28B条

- (1)〔第2次改正〕何人も合法的な婚姻によって家族を形成し、子孫を残す権利を有する。
- (2)〔第2次改正〕すべての児童は、生命の維持、成長、および発達の権利を有し、暴力および差別から保護される権利を有する。

第28C条

- (1)〔第2次改正〕何人も、基本的な必要を満たすことで自身を成長させる権利を有し、生活の質の向上と人類の繁栄のために、教育を受け、科学技術、芸術、および文化の恩恵にあずかる権利を有する。
- (2)〔第2次改正〕何人も、社会、国民、および国家の開発のために共同して諸権利を獲得するために闘争し、自らを増進させる権利を有する。

第28D条

- (1)〔第2次改正〕何人も公平な法の承認、保障、保護、および法の確実性を得る権利を有し、法の前で平等に扱われる権利を有する。
- (2)〔第2次改正〕何人も勤労の権利を有し、労働関係において公平で適切な報酬と扱いを受ける権利を有する。
- (3)〔第2次改正〕すべての国民は、行政において平等の機会を得る権利を有する。
- (4)〔第2次改正〕何人も国民の身分をもつ権利を有する。

第28E条

- (1)〔第2次改正〕何人も、自由に宗教に帰依しその宗教に従って宗教上の行為を行い、自由に教育と教義を選び、自由に職業を選び、自由に国籍を選び、自由に国家の領域のなかで居住する場所を選び、移転し、また戻ってくる権利を有

する。

- (2)〔第2次改正〕何人も、良心に従って、信条の自由、思想および態度を表明する自由の権利を有する。
- (3)〔第2次改正〕何人も、結社、集会および意見表出の自由の権利を有する。

第28F条

〔第2次改正〕何人も、個人および社会環境の発展のために意思伝達し情報を取得する権利を有し、利用可能なすべての手段を使って情報を探し、取得し、所有し、保管し、加工し、伝達する権利を有する。

第28G条

- (1)〔第2次改正〕何人も、自己、家族、名誉、尊厳、および権利の及ぶ所有物を保護する権利を有し、基本的権利を成す行為をする、またはしないために脅迫から保護され安心感を得る権利を有する。
- (2)〔第2次改正〕何人も、拷問および人間の尊厳を傷つけるような扱いから自由である権利を有し、他国から政治的避難所を得る権利を有する。

第28H条

- (1)〔第2次改正〕何人も、肉体的精神的に安寧に生きる権利、および居住地を得て、良好で健康的な生活環境を得る権利を有し、かつ保健医療を受ける権利を有する。
- (2)〔第2次改正〕何人も、平等と公正を達成するために等しく機会と恩恵を得るための便宜と特別の取り扱いを受ける権利を有する。
- (3)〔第2次改正〕何人も、尊厳ある人間として自己の総体の発展を可能にする社会保障の権利を有する。
- (4)〔第2次改正〕何人も私的所有権を有し、当該所有権は何人によっても恣意的に移転されてはならない。

第28I条

- (1)〔第2次改正〕生存の権利、拷問を受けない権利、思想および良心の自由の権利、信仰の権利、奴隷的拘束を受けない権利、法の前で個人として認められる権利、および過去の法によって訴追されない権利は、いかなる状況においても制限されることのない基本的人権である。
- (2)〔第2次改正〕何人も、いかなる事由に基づく差別的な取り扱いからも自由である権利を有し、そのような差別的取り扱いからの保護を受ける権利を有する。
- (3)〔第2次改正〕文化的アイデンティティおよび伝統的社会の権利は、時代と文明の変化に合わせてこれを尊重する。
- (4)〔第2次改正〕基本的人権の保護、発展、確立、および充足は、国家、特に政府の義務である。
- (5)〔第2次改正〕民主的法治国家の原則にふさわしい基本的人権を確立し保護するために、基本的人権の実現は、これを法律により保障し、規定し、法規のなか

に規定する。

第28J条

- (1)〔第2次改正〕何人も、社会、国民および国家を形成する既存の秩序のなかで、他人の基本的人権を尊重しなければならない。
- (2)〔第2次改正〕権利および自由を行使するために、何人も、他人の権利および自由を認め、尊重することを保障すること、および民主的社会における倫理、宗教的価値観、安全、および公共の秩序を考慮した公平な要求に応えることを目的とした法律に定められた制限に従わなければならない。

第 章

宗教

第29条

- (1) 国家は、唯一至高なる神に対する信仰に基礎をおく。
- (2) 国家はすべての国民に対し信教の自由と、それぞれの宗教と信仰とに従って信徒としての義務を遂行する自由を保障する。

第 章

〔第2次改正〕

国家の防衛および治安

第30条

- (1)〔第2次改正〕すべての国民は、国家の防衛および治安の努力に参加する権利と義務を有する。
- (2)〔第2次改正〕国家の防衛および治安の努力は、主要戦力としてのインドネシア国軍およびインドネシア共和国国家警察と、支援戦力としての国民が、全国民防衛・治安システムによってこれを遂行する。
- (3)〔第2次改正〕インドネシア国軍は、国家の完全性および主権を防衛、保護、維持することを任務とする国家機構としての陸軍、海軍および空軍からなる。
- (4)〔第2次改正〕インドネシア共和国国家警察は、社会の安全および秩序を保護する国家機構として、社会を保護、警備し、社会に奉仕するとともに、法を堅持する任務を負う。
- (5)〔第2次改正〕インドネシア国軍およびインドネシア共和国国家警察の組織および地位、任務遂行の際のインドネシア国軍とインドネシア共和国国家警察の権限関係、国家の防衛と治安の努力に国民が参加する際の条件、および防衛と治安に関する諸事項については、法律によりこれを定める。

第 章

教育

第31条

- (1) すべての国民は、教育を受ける権利を有する。
- (2) 政府は、法律の定めるところにより、一つの国民教育制度を組織し、運営する。

第32条

政府は、インドネシア国民文化を振興する。

第 章

社会福祉

第33条

- (1) 経済は、家族主義の原則に基づく協同事業としてこれを組織する。
- (2) 国家にとって重要で、かつ大衆の生活必需を支配する生産部門は、国家がこれを支配する。
- (3) 土地と水およびそれらに内包される天然資源は、国家がこれを支配し、最大の国民の繁栄のためにこれを利用する。

第34条

貧困者および孤児は、国家がこれを保護する。

第 章

〔第2次改正〕

国旗、国語、国章、および国歌

第35条

インドネシアの国旗は紅白旗とする。

第36条

国語はインドネシア語とする。

第36A条

〔第2次改正〕国章は、多様性の中の統一という標語をとまなうガルダ・パンチャシラである。

第36B条

〔第2次改正〕国歌は、インドネシア・ラヤである。

第36C条

〔第2次改正〕国旗、国語、国章、および国歌に関するより詳細な規定は、法律によりこれを定める。

第 章 憲法の改正

第37条

- (1) 憲法改正のためには、国民協議会議員総数の3分の2以上の出席がなければならない。
- (2) 決定の採択は、出席議員数の3分の2以上の賛成をもってこれを行う。

過渡規定

第 条

すべての既存の国家機関および諸規則は、本憲法に従って新たに設置、制定されるまでの期間、引き続き残存し効力を有する。

(注) 改正によって条文が変更されたものについては、条文の前に〔 〕で改正時期を付記した。章名の前の〔 〕は、章の名称が変更された場合、もしくは新たに章が追加された場合を指す。なお、憲法の邦訳については、国際問題研究所編〔1972〕を利用しつつ、適宜筆者がそれに修正を加えた。また、第1次改正および第2次改正の条文の邦訳については、佐藤編〔2001〕による。